

Rußlands Gazprom: T. 1, die Rolle des Gaskonzerns in der russischen Politik und Wirtschaft

Pleines, Heiko; Westphal, Kirsten

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Pleines, H., & Westphal, K. (1999). *Rußlands Gazprom: T. 1, die Rolle des Gaskonzerns in der russischen Politik und Wirtschaft*. (Berichte / BIÖst, 33-1999). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-44181>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Meinungen, die in den vom BUNDESINSTITUT FÜR OSTWISSENSCHAFTLICHE UND INTERNATIONALE STUDIEN herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

© 1999 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung – auch auszugsweise – nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,
Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110; Internet-Adresse: <http://www.biost.de>
E-mail: administration@biost.de

ISSN 0435-7183

Inhalt

	Seite
Kurzfassung.....	3
1. Einleitung	5
2. Unternehmensstruktur	5
2.1 Der größte Gaskonzern der Welt.....	6
2.2 Eigentümerstruktur.....	9
2.3 Managementstruktur	11
3. Gazprom und die russische Regierung.....	11
3.1 Der Staat als Anteilseigner von Gazprom.....	12
3.2 Die Diskussion um die "Zerschlagung natürlicher Monopole"	14
3.3 Gazprom als Steuerzahler	18
3.4 Die Lobby von Gazprom und die Kunst des bargaining.....	19
4. Die Rolle von Gazprom in Rußlands "virtueller Wirtschaft"	21
4.1 Das Grundkonzept der "virtual economy"	22
4.2 Die Rolle von Gazprom	23
5. Resümee	27
Summary	31

31. August 1999

Der vorliegende Bericht entstand im Rahmen des von der Volkswagen-Stiftung geförderten Projekts "Wirtschaftseliten in Rußland".

Heiko Pleines ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Projekts am Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien.

Kirsten Westphal ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Politikwissenschaft der Universität Gießen.

Redaktion: Julia Günther

Heiko Pleines/Kirsten Westphal

Rußlands Gazprom

Teil I: Die Rolle des Gaskonzerns in der russischen Politik und Wirtschaft

Bericht des BIOst Nr. 33/1999

Kurzfassung

Vorbemerkung

Durch die Umwandlung der sowjetischen Erdgasindustrie in das Unternehmen "Gazprom" entstand in Rußland der größte Gaskonzern der Welt. In der russischen Volkswirtschaft nimmt der Gigant eine Ausnahmestellung ein. Er ist verantwortlich für fast ein Viertel der gesamten Steuerzahlungen und erwirtschaftet etwa ein Viertel der russischen Deviseneinnahmen. Auch außerhalb Rußlands ist Gazprom von großer wirtschaftlicher Bedeutung. Der Konzern ist für viele Staaten auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion der wichtigste Energielieferant und auch auf dem westeuropäischen Gasmarkt ist er der größte Anbieter.

Der vorliegende erste Teil des Unternehmensportraits befaßt sich mit der Rolle von Gazprom in der russischen Politik und Wirtschaft. Kernpunkte der Auseinandersetzung zwischen Gazprom und Staat sind dabei die Monopolstellung des Gaskonzerns, die Frage des staatlichen Einflusses auf die Unternehmensführung und die Höhe der von Gazprom zu zahlenden Steuern. Diese politischen Fragen sind eingebettet in den grundlegenden Konflikt um die Rolle von Gazprom in der russischen Volkswirtschaft. Soll das Unternehmen geschützt und von Steuern weitgehend befreit werden als Kompensation dafür, daß es zahlungsunfähige russische Kunden beliefert, oder ist es vielmehr Aufgabe des Staates, marktwirtschaftliche Verhältnisse zu schaffen und die Unternehmen sich selbst zu überlassen? Die Auseinandersetzung um Gazprom ist somit ein zentraler Schauplatz der Diskussion um die Konzeption der russischen Wirtschaftspolitik.

Ergebnisse

1. Insgesamt viermal ist bisher die Position von Gazprom von Reformkräften in der russischen Regierung attackiert worden. 1991/92 und noch einmal im Herbst 1993 versuchte Egor Gajdar, die Monopolstellung des Gaskonzerns zu beenden. Sein vorrangiges Ziel war die Schaffung von Wettbewerb zumindest in Teilbereichen der russischen Gasindustrie. Führende Regierungsbehörde bei diesen Versuchen war das Komitee zur Verwaltung des Staatsvermögens.
2. Boris Nemzow knüpfte im Frühjahr 1997 an diese Bemühungen an. Er versuchte jedoch nicht nur von außen, durch Verordnungen und administrative Regeln, Druck auf Gazprom

auszuüben, sondern bemühte sich gleichzeitig, Einfluß auf die Entscheidungsprozesse innerhalb des Unternehmens zu gewinnen, indem er den alten Treuhandvertrag in Frage stellte, der dem Gazprom-Management fast den gesamten Staatsanteil am Unternehmen unterstellt. Neben der Wettbewerbspolitik wurde die Steuerpolitik unter Nemcov zu einem zweiten wichtigen Konfliktfeld in der Auseinandersetzung zwischen Regierung und Gaskonzern. Aufgrund dieser breit angelegten Strategie waren etliche Regierungsbehörden in die Auseinandersetzung involviert.

3. Sergej Kirienko hingegen konzentrierte sich im Frühsommer 1998 auf den Bereich der Steuerzahlungen. Verhandlungen um den Treuhandvertrag dienten im wesentlichen als Druckmittel. Die ursprünglich zentrale Frage der Monopolstellung wurde überhaupt nicht thematisiert. Wichtigste Regierungsbehörde beim Angriff auf Gazprom war dementsprechend die Steuerbehörde.
4. Da die drei Reformpolitiker gegenüber Gazprom inhaltlich unterschiedliche Schwerpunkte hatten, läßt sich ihr Erfolg nicht einfach miteinander vergleichen. Es entsteht vielmehr der Eindruck, daß die Monopolstellung von Gazprom unter Präsident Boris Jelzin nicht reformierbar ist. Die Rolle des Staates in der Unternehmensführung und vor allem die Höhe der Zahlungen von Gazprom in den Staatshaushalt sind jedoch verhandelbar. Um die Kontrolle über das Unternehmen zu behalten, hat sich das Management sowohl 1997 als auch 1998 gezwungen gesehen, die Zahlungen in den Staatshaushalt zu erhöhen. Die Reformpolitiker wiederum haben unter dem Druck der angespannten Haushaltslage darauf verzichtet, in die Unternehmensführung einzugreifen. Gazprom hat damit alle Angriffe von seiten der Regierung unbeschadet überstanden. Eine entscheidende Ursache dafür ist sicher die umfangreiche Lobby-Arbeit des Gaskonzerns.
5. Wichtigstes inhaltliches Argument der Gazprom-Lobby ist der Verweis auf die tragende Rolle des Unternehmens für die russische Volkswirtschaft. Durch billige Gaslieferungen an Industrie, Haushalte und soziale Einrichtungen subventioniere der Konzern die russische Wirtschaft und erfülle gleichzeitig soziale Verpflichtungen, die eigentlich vom Staat finanziert werden müßten. Auf dem russischen Binnenmarkt mit niedrigen Gaspreisen und schlechter Zahlungsmoral, so die zugespitzte Form des Argumentes, erwirtschaftete Gazprom keinen Gewinn, sondern sei aus Verantwortungsbewußtsein aktiv. Dieses Argument ist jedoch fragwürdig. Eine Analyse der Unternehmensbilanz zeigt, daß auch unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten die Ergebnisse von Gazprom auf dem russischen Binnenmarkt vertretbar erscheinen.
6. Trotzdem gibt es neben dem Ziel der direkten Gewinnmaximierung beim Gasabsatz auf dem Binnenmarkt noch weitere Faktoren, die das unternehmerische Verhalten von Gazprom bestimmen. Von besonderer Bedeutung sind dabei erstens staatlicher Druck zur Versorgung auch zahlungsunfähiger Verbraucher und zweitens das Interesse von Gazprom an staatlicher Unterstützung seiner Geschäftsaktivitäten in der GUS.

President Yeltsin has informed the Duma that the law 'On the use of gas as a motor fuel' violates the constitution and he has therefore rejected it. And there we were thinking that the constitution focused on things like 'high crimes and misdemeanours' and all the time it was telling the Russians how they could – and could not – use their gas. Clearly Gazprom is a more important company than even we imagined.

Quelle: United Financial Group: Russia Morning Comment, 19.2.1999

1. Einleitung

Durch die Umwandlung der sowjetischen Erdgasindustrie in das Unternehmen "Gazprom" entstand in Rußland der größte Gaskonzern der Welt. In der russischen Volkswirtschaft nimmt der Gigant eine Ausnahmestellung ein. Er ist verantwortlich für fast ein Viertel der gesamten Steuerzahlungen und erwirtschaftet etwa ein Viertel der russischen Deviseneinnahmen. Auch außerhalb Rußlands ist Gazprom von großer wirtschaftlicher Bedeutung. Der Konzern ist für viele Staaten auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion der wichtigste Energielieferant und auch auf dem westeuropäischen Gasmarkt ist er der größte Anbieter.

Der vorliegende erste Teil des Unternehmensportraits befaßt sich mit der Rolle von Gazprom in der russischen Politik und Wirtschaft. Hier spielt der Konzern aufgrund seiner wirtschaftlichen Macht eine Sonderrolle. Kernpunkte der Auseinandersetzung zwischen Gazprom und Staat sind dabei die Monopolstellung des Gaskonzerns, die Frage des staatlichen Einflusses auf die Unternehmensführung und die Höhe der von Gazprom zu zahlenden Steuern.

Diese politischen Fragen sind eingebettet in den grundlegenden Konflikt um die Rolle Gazproms in der russischen Volkswirtschaft. Soll das Unternehmen geschützt und von Steuern weitgehend befreit werden als Kompensation dafür, daß es zahlungsunfähige russische Kunden beliefert oder ist es vielmehr Aufgabe des Staates, marktwirtschaftliche Verhältnisse zu schaffen und die Unternehmen sich selbst zu überlassen? Die Auseinandersetzung um Gazprom ist somit ein zentraler Schauplatz der Diskussion um die Konzeption der russischen Wirtschaftspolitik.

2. Unternehmensstruktur

Für die Rolle Gazproms in der russischen Politik und Wirtschaft ist die Unternehmensstruktur vor allem unter drei Aspekten relevant. Die Größe des Unternehmens verdeutlicht seine außerordentliche Stellung in der russischen Wirtschaft und damit auch in der russischen Politik. Gleichzeitig ist die Kenntnis der Marktposition Gazproms wichtig, um die – immer wieder erhobene – Forderung nach einer Zerschlagung des Riesenkonzerns im Rahmen der staatlichen Wettbewerbspolitik bewerten zu können. Die Analyse der Eigentümerstruktur zeigt dann, welche Rolle der Staat als Anteilshaber spielen kann. In Verbindung mit der Darstellung der Managementstruktur des Unternehmens lassen sich gleichzeitig die wichtigsten Akteure auf Seiten von Gazprom identifizieren.

2.1 Der größte Gaskonzern der Welt

Im Zuge der Wirtschaftsreformen unter Gorbatschow wurden 1989 die sowjetischen Ministerien für die Ölindustrie, für die Gasindustrie und für Ölraffinierung zum Ministerium für die Öl- und Gasindustrie zusammengefaßt. Pläne wurden entworfen, einen Staatskonzern für die Ölindustrie – LUKoil – und einen Staatskonzern für die Gasindustrie – Gazprom¹ – zu gründen. Bezüglich der Gasindustrie wurde diese Idee von Viktor Tschernomyrdin, dem damaligen ersten stellvertretenden Minister im Öl- und Gasministerium und früherem Gasminister, stark unterstützt. Tschernomyrdin gelang es, in nur wenigen Wochen den Staatskonzern Gazprom zu bilden. Fast der gesamte Mitarbeiterstab des Ministeriums wechselte in die Konzernführung. Im Ministerium verblieb nur eine kleine Abteilung zur Oberaufsicht.

Gazprom erhielt nicht nur die Verantwortung für alle Strukturen, die direkt mit der Gasversorgung in Verbindung standen, sondern übernahm auch die Betriebe, die nur indirekt mit der Gasversorgung zu tun hatten, wie Bauunternehmen, Maschinenproduzenten sowie landwirtschaftliche Betriebe und Konsumgüterproduzenten für die Versorgung der Konzernmitarbeiter und ihrer Familien. Zusätzlich wurden der sowjetische Gasexporteur, Sojuszgázeksport, und der sowjetische Importeur von Material und technischer Ausrüstung für die Gasindustrie, Zarubežgaz, in den Konzern eingegliedert.² Gleichzeitig wurde die finanzielle Planung, die Finanzierung der operativen Geschäfte und die Verteilung der Profite zentralisiert und der Konzernführung übertragen.³ In Rußland verfügt Gazprom so über ein Monopol in den Bereichen Produktion, Transport und Export von Erdgas.⁴

Dadurch, daß die russische Gasindustrie anders als z.B. die Ölindustrie des Landes nicht in mehrere Unternehmen aufgeteilt worden ist, entstand mit Gazprom der weltweit größte Gasproduzent und Gasversorger. 1997 hatte das Unternehmen einen Anteil von 25% an der Weltgasproduktion⁵ und es verfügt über fast ein Viertel der Weltgasreserven.⁶ Die Gesamtlänge aller von Gazprom betriebenen Pipelines beträgt 148 200 Kilometer.⁷ Gazproms Tochterunternehmen Gazeksport ist der weltweit größte Gasexporteur und der wichtigste Gasliefe-

¹ Gazprom ist die Abkürzung für das Russische *Gazovaja promyšlennost'* (Gasindustrie).

² Gazprom übernahm damit auch alle sowjetischen Lieferverträge mit ausländischen Gaskonsumenten.

³ Zur Schaffung Gazproms vgl. Valerij Kryukov, Arild Moe: The new Russian corporatism? A case study of Gazprom, London 1996, S. 7-9 und Valerij A. Krjukov: Institucional'naja struktura neftegazovogo sektora, Novosibirsk 1998, S. 217-227.

⁴ Explorationen hingegen werden nicht nur von Gazprom, sondern auch vom Geologieministerium durchgeführt.

⁵ Neftegazovaja Vertikal': Gazprom. Včera, Segodnja, Zavtra, Moskau 1998, S. 135. Die Jahre davor lag Gazproms Anteil sogar bei einem Drittel (Salomon Brothers: Gazprom, Leveraged to European Growth, 18.9.1996).

⁶ Die Reserven belaufen sich nach Firmenangaben auf 33,4 Bill. Kubikmeter Erdgas. Eine unabhängige Überprüfung von bisher 66% der Reserven durch DeGolyer&MacNaughton ergab hingegen nur "erwiesene und wahrscheinliche Reserven" von 18,8 Billion Kubikmetern. (Reuters 21.1.1999) Einen Überblick über Lage und Qualität der Reserven bietet: Matthew J. Sagers: The Russian natural gas industry in the mid-1990s, in: Post-Soviet Geography 9/1995, S. 521-564 (hier: S. 529-546).

⁷ Dazu Arngol't Bekker: Perspektivy gazoprovodnogo stroitel'stvo v Rossii ostajutsja obeščajuščimi, in: Biznes 1-2/1999, S. 4-5.

rant Europas mit einem Marktanteil von über 20% in Westeuropa und über 50% in Osteuropa (ohne GUS).⁸ Die Deviseneinnahmen aus Gasexporten sind nicht nur für Gazprom von entscheidender Bedeutung, sondern auch für den russischen Staat, denn sie machen etwa ein Viertel der gesamten russischen Deviseneinnahmen aus.⁹ Auch als Steuerzahler ist Gazprom von zentraler Bedeutung. Das Unternehmen trägt rund 25% zum Gesamtsteueraufkommen des russischen Staates bei.¹⁰

Insgesamt beschäftigt Gazprom derzeit fast 370 000 Angestellte.¹¹ Ganze Städte, wie Urengoj oder Nadym, sind von Gazprom in der Nähe der Förderstätten errichtet worden. In den entlegenen Regionen stellt das Unternehmen die Versorgung und das soziale Leben sicher. Die Tochterbetriebe zur Versorgung der Beschäftigten von Gazprom im Bereich Landwirtschaft, Bauindustrie und kommunale Infrastruktur wurden aber 1997 weitgehend in eigenständige Firmen überführt oder an die jeweiligen lokalen Behörden übergeben.¹² Statt dessen hat sich Gazprom in den letzten Jahren in einigen strategischen Bereichen außerhalb des eigentlichen Gasgeschäftes etabliert. Von besonderer Bedeutung sind dabei Industriebeteiligungen, das Bankwesen sowie der Telekommunikations- und Medienbereich. Zusätzlich bemüht sich Gazprom intensiv, in die ausländische und hier vor allem die europäische Gasindustrie zu investieren.¹³

Beim Aufbau seiner Industrieholding erwirbt Gazprom Beteiligungen vor allem im Tausch gegen angehäuften Schulden industrieller Großkunden. Dies erlaubt dem Gaskonzern zum einen eine bessere Kontrolle über die Zahlungsmoral seiner Schuldner und verschafft ihm zum anderen Anteile an Schlüsselbranchen der russischen Industrie. Die Industriebeteiligungen Gazproms konzentrieren sich auf drei Bereiche: Chemische Industrie, Metallurgie und Stromwirtschaft. Am weitesten fortgeschritten ist der Aufbau einer Chemieholding.¹⁴ Die Schwerpunkt liegt dabei auf der Petrochemie, die allein bereits 1999 einen Umsatz von 1 Mrd. Dollar erreichen soll.¹⁵ In der Metallurgie strebt Gazprom die Übernahme einer Reihe von Eisen- und Stahlwerken an. Neben einer Beteiligung an dem Stahlwerk Oskol konnte aber bisher nur die Kontrolle über den Eisenerzproduzenten Lebedinskij GOK gesichert werden.¹⁶ Im Stromsektor liegt der Schwerpunkt von Gazproms Aktivitäten bisher auf der Kooperation mit dem russischen Stromkonzern EES. Die beiden

⁸ Siehe dazu den zweiten Teil des vorliegenden Gazprom-Portraits.

⁹ Vnešnjaja trgovlja 1-3/1998, S. 65 f.; Russian Economic Trends 2/1998, S. 19; EIU Country Report Russia 1/1998, S. 41

¹⁰ vwd Rußland, 3.7.1998.

¹¹ AK&M, 3.2.1999. Im Rahmen der Firmenrestrukturierung soll die Zahl der Beschäftigten allerdings bis Ende 2000 auf 250.000 reduziert werden (RFE/RL Newline, 25.1.1999).

¹² Neftegazovaja Vertikal': Gazprom, Moskau 1998, S. 152-154.

¹³ Die Aktivitäten Gazproms im Ausland werden im zweiten Teil des vorliegenden Gazprom-Portraits dargestellt.

¹⁴ Gazprom besitzt direkt oder über Tochtergesellschaften Beteiligungen u.a. an dem Petrochemiewerk Tobolsk, der Raffinerie Salavatneftorgsintez (Baschkortostan), dem Chemiewerk Uralneftechim, der Reifenfabrik Jaroslavl sowie den Chemiewerken Azot (Kemerovo) und Interchimprom (Kommersant, 9.7.1999, S. 8; Russia Morning Comment (United Financial Group), 21.6. und 12.7.1999).

¹⁵ Reuters, 29.4.1999.

¹⁶ Bulletin on Corporate Governance (Troika Dialog), 8.7.1999.

Unternehmen haben gemeinsam 37 Kraftwerk-Projekte erarbeitet, die bis 2010 realisiert werden sollen.¹⁷ Im Dezember 1998 erklärte sich EES einverstanden, Vertreter von Gazprom in die Führung von zehn regionalen Stromversorgern zu wählen. Ziel ist dabei bisher aber nicht die Abtretung von Eigentumsrechten sondern vielmehr die Zusammenarbeit zur Lösung von Zahlungsproblemen.¹⁸ Trotzdem hat Gazprom im Frühjahr 1999 eine Tochtergesellschaft, Gazpromënergo, gegründet, die Beteiligungen in der Stromwirtschaft verwalten soll.¹⁹

Das Engagement von Gazprom im Bankensektor ist weniger gut dokumentiert und die Angaben hierzu sind nicht immer eindeutig. Als "Hausbank" hatte sich Gazprom gemeinsam mit dem größten russischen Ölkonzern LUKOjl die Bank Imperial ausgesucht. Wohl aufgrund von Problemen mit dem Partner wechselte Gazprom dann 1995 zur eigenen Gazprombank. Zusätzlich übernahm Gazprom 1996 die Mehrheit an der Nacional'nyj rezervnyj bank (NRB). Gleichzeitig begann der Gaskonzern, sich systematisch im Bankensektor zu engagieren. Er erwarb u.a. Beteiligungen an der Inkombank, der Promstrojbank, der Zapsibbank und der Bank Olimpijskij. Der anvisierte Aufbau einer "Bankenholding" wurde aber nach dem Zusammenbruch des russischen Bankensektors im Spätsommer 1998 gestoppt.²⁰ Gazprom bemüht sich aber weiter, Anteile an Banken zu erwerben. Der Konzern beteiligte sich so u.a. mit 30% an der Bank Menatep St. Petersburg.²¹

Gazprom ist auch im Kommunikationsbereich tätig und plant den Aufbau eines Satellitensystems unter anderem zur Überwachung des Gasversorgungssystems. Die Satelliten sollen gleichzeitig die Verbreitung des firmeneigenen Fernsehkanals für die Beschäftigten in Sibirien übernehmen. Gazprom hat dazu mit dem russischen Raketenbauer "Energija" ein Joint-venture gegründet. Die beiden ersten Satelliten sind im September 1999 in Position gebracht worden. Zusätzlich wird gemeinsam mit Daimler-Chrysler die Verlegung eines Glasfaserkabels von Moskau nach Deutschland – entlang der Jamal-Gaspipeline – geplant.²²

Im Medienbereich besitzt Gazprom die Fernseh- und Radiogesellschaft Prometej sowie Anteile an den Fernsehkanälen NTV (30%) und ORT (3%). Direkt oder über Tochterfirmen gehören die Zeitung Rabočaja Tribuna und das Journal Kompanija zum Gazprom-Konzern. Das Unternehmen finanziert mit Trud außerdem eine der auflagenstärksten russischen Tageszeitungen. Zusätzlich ist Gazprom an über 100 regionalen Printmedien beteiligt.²³

¹⁷ Dazu: Anatolij Sotow: Die Teilnahme von RAO Gazprom an erdgasgebundenen Stromprojekten auf russischem Territorium und deren Entwicklungsperspektiven, in: Andrei Kuxenko (Hg.): Anforderungen für ein integriertes Europa. Die deutsch-russische Kooperation im Elektrizitätssektor, Ebenhausen (Stiftung Wissenschaft und Politik) 1998, S. 79-88.

¹⁸ Russia Morning Comment (United Financial Group), 3.6.1999.

¹⁹ Nefte Compass, 3.6.1999.

²⁰ Hans-Henning Schröder: Jelzin und die Oligarchen. Materialien zum Bericht des BIOst 40/1998, Köln 1998, S. 5 f.; Vremja MN, 28.9.1998, S. 5. Siehe auch: Valerij A. Krjukov: Institucional'naja struktura neftegazovogo sektora, Novosibirsk 1998, S. 251.

²¹ Russia Portfolio, 13.7.1999.

²² U Gazproma svjaz' nadežnaja, in: Biznes 11-12/1998, S. 4-5; FSU Oil & Gas Monitor (NewsBase), 19.1.1999.

²³ Floriana Fossato, Anna Kachkaeva: Russian media empires IV, RFE/RL Report, 20.10.1998.

Es sind gerade die Beteiligungen und das Engagement in Industrie, Bankwesen und Medien, die dazu führen, daß Gazprom oft zu den informellen Finanz-Industriellen Gruppen gerechnet wird und Firmenchef Rem Vjachirev als "Oligarch" gilt.

2.2 Eigentümerstruktur

Bereits unter Gorbatschow war die Umwandlung von Gazprom in eine gesamtsowjetische Aktiengesellschaft diskutiert worden. In der Spätphase der Sowjetunion brachte diese Diskussion aber keine Ergebnisse mehr. Mit dem Ende der Sowjetunion wurde das einheitliche Gasversorgungssystem Gazproms vielmehr föderaler Besitz der Rußländischen Föderation. Das Staatliche Komitee für Staatseigentum (GKI) sollte den Staat als Eigentümer vertreten.²⁴ Im November 1992 legte dann ein Präsidialdekret einen Privatisierungsplan und die vorgesehene Eigentumsstruktur von Gazprom fest. 40% sollten für die föderale Regierung, 35% für die Ausgabe an die Bevölkerung in den gasproduzierenden Regionen, 15% für die Beschäftigten und 10% für Gazprom selbst reserviert werden. Der mögliche Anteil ausländischer Investoren wurde auf insgesamt maximal 9% begrenzt.²⁵ Am 18. Februar 1993 wurde der Staatskonzern dann in die Russische Aktiengesellschaft Gazprom (RAO Gazprom) umgewandelt.

Im November 1993 wurde der vorgesehene 15%-Anteil an Gazprom in geschlossenen Auktionen zu Vorzugspreisen an Beschäftigte und ehemalige Beschäftigte verkauft (0,06% davon gingen offiziell an das Management). In der sogenannten Voucher-Privatisierung wurden bis Juni 1994 rund 34% der Gazprom-Aktien in den 61 Föderationssubjekten, in denen Gazpromgesellschaften tätig sind, in geschlossenen Auktionen gegen Privatisierungsgutscheine verkauft (5,2% waren dabei für die ethnischen Minderheiten im Autonomen Bezirk der Jamal-Nencen reserviert).²⁶

Der Handel mit Gazprom-Aktien hat durch komplizierte Registrierungs- und Zulassungsverfahren eher geschlossenen Charakter. Dadurch kann die Firmenleitung starken Einfluß auf die Eigentümerstruktur nehmen und vermeiden, daß sich unliebsame Investoren in das Unternehmen einkaufen. Bis 1997 mußten alle Unternehmensanteile vor dem Verkauf an Dritte erst Gazprom selber angeboten werden. Ausländer sowie alle Investoren, die mehr als 3% des Aktienkapitals erwerben wollten, benötigten eine schriftliche Erlaubnis.²⁷ Seit Juli 1997 werden Gazprom-Aktien an Börsen und anderen Handelsplätzen durch professionelle Makler gehandelt, die spezielle Lizenzen der Föderalen Wertpapier-Kommission besitzen. Gazproms Rückkaufrecht blieb bis zum 1. Januar 1999 in Kraft. Ausländern wurde der Erwerb von in

²⁴ Präsidialdekret Nr. 538 vom 1.6.1992 "Ob obespečenii dejatel'nosti Edinoj sistemy gazosnabženija strany", Vedomosti Soveta Narodnych Deputatov i Verchovnogo Soveta Rossijskoj Federacii, 23/1992, St. 1271.

²⁵ Präsidialdekret Nr. 1333 vom 5.11.1992 "O preobrazovanii gosudarstvennogo gazovogo koncerna 'Gazprom' v rossijskoe akcionerное obščestvo 'Gazprom'", Sobranie aktov prezidenta i pravitelstva Rossijskoj Federacii 19/1992, St. 1607.

²⁶ Zur Privatisierung siehe: Matthew J. Sager: The Russian Natural Gas Industry in the Mid-1990s, in: Post-Soviet Geography 9/1995, S. 521-564 (hier: S. 523) und ausführlich: Valerij A. Krjukov: Institucional'naja struktura neftegazovogo sektora, Novosibirsk 1998, S. 225-231.

²⁷ Manuela Troschke: Die Energiewirtschaft Russlands im Transformationsprozess, München 1998, S. 154.

Rußland gehandelten Gazprom-Aktien aber nun grundsätzlich verboten.²⁸ Sie können nur im Rahmen von Privatisierungsauktionen Beteiligungen an Gazprom erwerben. Der mögliche Anteil ausländischer Aktionäre am Gaskonzern wurde 1999 von 9% auf 20% angehoben.²⁹

Ausländische Anleger können außerdem die seit Oktober 1996 an westlichen Börsen gehandelten Gazprom-ADRs³⁰ erwerben, die insgesamt fast 2% des Unternehmenskapitals von Gazprom repräsentieren. Da Ausländern damit nur ein geringer Teil der Gazprom-Aktien zum freien Handel zur Verfügung steht, notieren die ADRs deutlich höher als die entsprechenden Aktien in Rußland.³¹

Die einzige größere ausländische Beteiligung an Gazprom ist bisher die Übernahme eines 2,5%-Anteils durch die deutsche Ruhrgas AG im Dezember 1998 im Zuge einer Privatisierungsauktion. Im Frühjahr 1999 erwarb Ruhrgas dann zusätzlich etwa 1% der als ADR gehandelten Gazprom-Anteile an westlichen Börsen. Gleichzeitig entstand ein Joint-venture von Ruhrgas mit der Gazprom-Tochter Gazeksport weitere 0,5% auf dem russischen Markt.³²

Die derzeitige Eigentümerstruktur Gazproms stellt sich damit wie folgt dar:³³ Etwa 49% werden von russischen, natürlichen und juristischen Personen im Streubesitz gehalten.³⁴ Der russische Staat besitzt einen Anteil von 38,4% an Gazprom. 8% gehören weiterhin Gazprom selber und 4,5% befinden sich im Besitz von Ausländern.³⁵ Die russische Regierung hat erklärt, im Rahmen neuer Privatisierungsauktionen den staatlichen Anteil an Gazprom um weitere 2,5% reduzieren zu wollen. Konkrete Pläne sind hierzu aber noch nicht bekanntgegeben worden.³⁶ Im Mai 1999 akzeptierte die Regierung außerdem einen Vorschlag

²⁸ Präsidialdekret Nr. 529 vom 28.5.1997 "O porjadke obraščenijsa akcii Rossijskogo akcionernogo obščestva 'Gazprom' na period zakreplenija v federal'noj sobstvennosti akcii Rossijskogo akcionernogo obščestva 'Gazprom'", Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii 22/1997, St. 2569.

²⁹ Gesetz vom 30.3.1999 "O gazosnabženii v Rossijskoj Federacii", Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii 14/1999, St. 1667.

³⁰ ADRs (American Depositary Receipts) sind Zertifikate, die von einer US-Bank ausgegeben und als US-Wertpapiere an den Börsen gehandelt werden. Die ADRs repräsentieren von der Bank gehaltene ausländische Wertpapiere. Die Besitzer der ADRs haben denselben Anspruch auf Dividendenzahlungen usw. wie die Besitzer von Originalaktien. Ein Gazprom-ADR entspricht 10 in Rußland gehandelten Gazprom-Aktien.

³¹ Der Kurs eines Gazprom-ADRs stand am 31.8.1999 bei 8,03 US-Dollar, während sich der Gegenwert der zugrundeliegenden 10 Gazprom-Aktien im Handel der Moskauer Börse auf umgerechnet nur 1,68 US-Dollar belief.

³² Financial Times, 25.5.1999, S. 27.

³³ Frankfurter Allgemeine Zeitung (weiterhin FAZ), 22.12.1998, S. 21. Alle Angaben wurden auf eine Nachkommastelle gerundet und aktualisiert.

³⁴ Davon stammen 15% aus der Ausgabe von Belegschaftsaktien und 35% aus der Voucherprivatisierung. Privataktionäre hielten Ende 1998 noch 21% an Gazprom. Größere Aktienpakete sollen Tochterunternehmen von Gazprom (7%) und der Onëksimbank (4%) gehören (Kommersant', 29.10.1998, S. 7). Zum Zeitpunkt der ersten Aktionärsversammlung im Mai 1995 besaß Gazprom etwa 1.030.000 Aktionäre. Bis zum Juni 1998 sank die Zahl der Anteilseigner auf 672.000 (Rem Vjachirev: Gazprom. Pervoe sobranie akcionerov, in: Prirodnyj gaz v byvšem Sovetskom Sojuze, London/Moskau 1995, S. II; Interfax Petroleum Report, 19.-25.6.1998, S. 16).

³⁵ Davon gehören 3,5% Ruhrgas. Die verbleibenden 1% befinden sich in Form von ADRs im Streubesitz.

³⁶ FSU Oil & Gas Monitor (NewsBase), 9.2. und 23.3.1999; Russia Morning Comment (United Financial Group), 24.6. und 13.7.1999.

Gazproms, bis zum Jahr 2003 fast den gesamten vom Konzern selber gehaltenen Anteil an Ausländer zu verkaufen.³⁷ Einen Monat vorher war ein staatlicher Mindestanteil von 35% an Gazprom gesetzlich vorgeschrieben worden.³⁸

2.3 Managementstruktur

Oberstes Organ von Gazprom ist der Direktorenrat, dem bisher ausschließlich Vertreter der Konzernleitung und der Regierungsorgane angehören, wobei Vertreter Gazproms bisher immer in der Mehrheit waren.³⁹ Seit Juni 1999 ist der ehemalige Ministerpräsident Viktor Tschernomyrdin Vorsitzender des Direktorenrates. Der Rat tritt mindestens zweimal jährlich zusammen und ist zuständig für generelle Entscheidungen. Er ernennt außerdem den Vorsitzenden und die Mitglieder des Managements. Das Management ist mit der eigentlichen Konzernleitung betraut.

Der Vorsitzende des Managements ist zuständig für die Unternehmenspolitik im Inland und im Ausland. Er hat die Kontrolle über die Wirtschafts-, Investitions- und Finanzaktivitäten der Gesellschaft und ist zuständig für strategische Analysen und Bewertungen. Rem Vjachirev übernahm diese Position 1992 von Tschernomyrdin, als dieser erneut Minister wurde und leitet seitdem den Konzern.⁴⁰ Er plant zum Ende seiner Amtszeit im Jahre 2001 zurückzutreten und sieht seinen langjährigen ersten Stellvertreter, Vjačeslav Šeremet, als geeigneten Nachfolger.⁴¹ Die weiteren 17 Mitglieder des Managements sind jeweils für konkrete Aufgabenbereiche zuständig.⁴²

3. Gazprom und die russische Regierung

Gazprom gehört, wie noch einige Rohstoffproduzenten, zu den wenigen russischen Unternehmen, die im Prinzip profitabel arbeiten können. Diese Unternehmen möchten deshalb weitgehend unabhängig vom Staat operieren, denn die staatlichen Regulierungen und Steuerforderungen verringern die Rentabilität. Da die zahlungskräftige heimische Nachfrage begrenzt ist und außerdem die Preise auf dem Binnenmarkt oft extrem niedrig sind, ist der Export für diese Rohstoffproduzenten die attraktivste Absatzmöglichkeit. Alle großen russischen Rohstoffproduzenten sind dabei auf die staatliche Exportinfrastruktur⁴³ angewiesen. Die einzige Ausnahme ist hier Gazprom, dessen Tochterunternehmen Gazeksport das gesamte russische Gaspipelinennetz besitzt. Dementsprechend kann Gazprom völlig unabhängig vom russischen Staat operieren und ist deshalb auch oft als "Staat im Staate" bezeichnet worden.

³⁷ Russia Morning Comment (United Financial Group), 19.5.1999.

³⁸ Gesetz vom 30.3.1999 "O gazosnabženii v Rossijskoj Federacii", Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii 14/1999, St. 1667.

³⁹ Seit der außerordentlichen Aktionärsversammlung vom 26.8.1999 stehen 6 Konzernmitglieder 5 Staatsvertretern gegenüber. Vorher lag das Verhältnis bei 7 zu 4.

⁴⁰ Vjachirev ist gleichzeitig auch Mitglied des Direktorenrates.

⁴¹ Russia Morning Comment (United Financial Group), 22.6.1999.

⁴² Neftegazovaja Vertikal': Gazprom, Moskau 1998, S. 155; RAO Gazprom, Godovyj Otcët 1997, S. 45.

⁴³ Entweder die staatliche Eisenbahngesellschaft oder das staatliche Ölpipelinennetz.

Der russische Staat hingegen ist auf Gazprom angewiesen, da der Konzern für etwa ein Viertel der russischen Staatseinnahmen verantwortlich ist und zusätzlich die Hauptdevisenquelle des Landes darstellt.⁴⁴ Um staatliche Interessen gegen den Gaskonzern durchzusetzen haben verschiedene russische Regierungsmitglieder unterschiedliche Methoden entwickelt, um Druck auf den Gasgiganten auszuüben. Drei Ansätze sind von besonderer Bedeutung: (1) Als mit Abstand größter Aktionär kann der Staat versuchen, Einfluß auf die Unternehmensführung zu nehmen. (2) Im Rahmen der Wettbewerbspolitik kann der Staat versuchen, die Monopolstellung des Konzerns zu beenden, indem einzelne Unternehmensteile aus dem Konzern herausgelöst werden. (3) Der Staat kann auch die Steuerlast für Gazprom verändern und versuchen mit Zwangsmaßnahmen die Begleichung der Steuerschuld zu erzwingen.

3.1 Der Staat als Anteilseigner von Gazprom

Als mit Abstand größter Aktionär könnte die russische Regierung starken Einfluß auf die Unternehmensführung von Gazprom nehmen. Tatsächlich ist es dem Management jedoch gelungen, die Verfügungs- und Kontrollrechte in den eigenen Händen zu halten. Der Staat hat nämlich 1992 einen Unternehmensanteil von 35% zur treuhänderischen Verwaltung an den Vorsitzenden des Unternehmensmanagements, Rem Vjachirev, übergeben. Das Management wurde damit zur stärksten Kraft im Direktorenrat von Gazprom. 1993 wurde der Treuhandvertrag von Regierungsangehörigen "verlegt". Ein Beispiel, weniger für die Unfähigkeit als vielmehr für das geringe Interesse der Regierung, Kontrolle über den Konzern auszuüben.⁴⁵ Diese passive Rolle des Staates als Anteilseigner ist im russischen Fall durchaus die Regel. Durch die Konzentration auf Privatisierungsstrategien, aber auch aufgrund der Einflußnahme der Unternehmensführungen hat der Staat bisher fast ausnahmslos darauf verzichtet, als Anteilseigner aktiv an der Gestaltung der Unternehmenspolitik teilzunehmen.⁴⁶

Im Falle Gazproms wurde die führende Rolle des Managements durch die oben dargestellte Strategie der Handelsbeschränkungen für signifikante Aktienkäufe zementiert, da der Einstieg neuer Großaktionäre, die einen Sitz im Direktorenrat beanspruchen könnten, verhindert wurde. Im Juni 1997 scheiterte ein Versuch von Vertretern der Onëksimbank, Einfluß auf die Besetzung des Direktorenrates zu nehmen, nachdem die Bank 3% an Gazprom erstanden hatte.⁴⁷ 1998/99 erhielt Gazprom mit der deutschen Ruhrgas AG erneut einen Aktionär, dem

⁴⁴ Der Devisenhandel ist in Rußland staatlich reguliert. Exporteure sind verpflichtet, einen Teil ihrer Deviseneinnahmen an die russische Zentralbank zu veräußern. Der Fremdwährungsbestand der Zentralbank, ein wesentliches Instrument zur Stabilisierung des Wechselkurses, ist deshalb vom Zwangsumtausch der Exporteure abhängig. Die konkreten Regelungen bezüglich der Deviseneinnahmen der Exporteure sind häufigen Änderungen unterworfen.

⁴⁵ Ben Slay, Vladimir Capelik: The struggle for natural monopoly reform in Russia, in: Post-Soviet Geography and Economics 7/1997, S. 396-429 (hier: S. 411 f.).

⁴⁶ Dazu: Olga Kuznetsova, Andrei Kuznetsov: The state as shareholder. Responsibilities and objectives, in: Europe-Asia Studies 3/1999, S. 433-445; Institute for the Economy in Transition: Russian economy in 1998, Moskau 1999, ch.4.3; Troika Dialog Research: Corporate governance in Russia, Moskau 1999, S.65-66.

⁴⁷ Ben Slay, Vladimir Capelik: The struggle for natural monopoly reform in Russia, in: Post-Soviet Geography and Economics 7/1997, S. 396-429 (hier: S. 411).

Ambitionen auf einen Sitz im Direktorenrat nachgesagt wurden. Da Ruhrgas seinen Anteil aber in enger Kooperation mit dem Gazprom-Management erwarb, ist nicht zu erwarten, daß die Position des Managements im Direktorenrat durch diese Entwicklung wirklich geschwächt werden könnte.

Die treuhänderische Verwaltung fast des gesamten Staatsanteils durch Gazprom wurde bisher nur 1997/98 ernsthaft in Frage gestellt, als die "jungen Reformer", und hier namentlich Boris Nemzow, Regierungsverantwortung erhielten. Eine der ersten Amtshandlungen Nemzows als stellvertretender Ministerpräsident und Energieminister war es im April 1997, den Treuhandvertrag wieder aufzufinden. Im Mai unterzeichnete Präsident Jelzin einen Erlaß, der einzelne Punkte des Treuhandvertrages annullierte. Gleichzeitig wurde eine Gruppe von Regierungsmitgliedern unter Leitung von Nemzow bevollmächtigt, gemeinsam mit Vjachirev die Verwaltung des 35%-Anteils wahrzunehmen.⁴⁸ Gegen das Versprechen Vjachirevs, daß Gazprom bis zur Jahresmitte seine Steuerschulden von etwa 2,5 Mrd. Dollar begleichen werde, verzichtete Nemzow jedoch auf weitere Einflußnahme.⁴⁹ Im Juni 1997 wurde erneut die Mehrheit der Sitze im Direktorenrat mit Vertretern des Gazprommanagements besetzt.⁵⁰ Im September präsentierte Nemzow dann den neuen Treuhandvertrag, der Vjachirev die alleinige Vollmacht zur Verwaltung des 35%-Staatsanteil beließ. Die im alten Vertrag vorgesehene Option, daß der Treuhänder 30% an Gazprom zum – extrem niedrigen – Ausgabewert von 1993 erwerben kann, war im neuen Vertrag aber nicht mehr vorgesehen. Außerdem erstreckte sich die neue Vollmacht nicht auf grundlegende Entscheidungen wie Änderungen im Unternehmensstatut und die Ausgabe neuer Aktien. Zusätzlich erhielt der Staat das Recht mit dreimonatiger Frist den Vertrag einseitig zu kündigen. Nach einigen Manövern unterzeichnete Vjachirev den Vertrag dann Ende Dezember 1997.⁵¹

Etwa ein halbes Jahr später benutzte mit Ministerpräsident Sergej Kirienko erneut ein reformorientierter Politiker den Treuhandvertrag, um Gazprom zur Begleichung seiner Steuerschuld zu veranlassen. Dadurch, daß der Vertrag der Regierung jetzt ein einseitiges Recht zur Aufkündigung zugestand, fiel die Druckausübung leichter. In Verhandlungen erklärte sich der Gaskonzern im Juli 1998 zur Zahlung bereit.⁵² Mit der Finanz- und Regierungskrise im August brach der Druck auf Gazprom jedoch zusammen.

⁴⁸ Präsidialdekret Nr. 478 vom 12.5.1997 "O merach po obespečeniju gosudarstvennogo upravlenija zakreplennymi v federal'noj sobstvennosti akcijami Rossijskogo akcionernogo obščestva 'Gazprom'", Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii 20/1997, St. 2236.

⁴⁹ Jamestown Foundation Monitor, 7.7.1997.

⁵⁰ Ben Slay, Vladimir Capelik: The struggle for natural monopoly reform in Russia, in: Post-Soviet Geography and Economics 7/1997, S. 396-429 (hier: S. 411).

⁵¹ RFE/RL Newline, 15.9., 19.12. und 23.12.1997; Segodnja, 23.12.1997, S. 1, 6.

⁵² RIA Novosti Russian Economic News, 6.7.1998; Jamestown Foundation Monitor, 7.7.1998.

3.2 Die Diskussion um die *"Zerschlagung natürlicher Monopole"*

Die Monopolstellung Gazproms ist in der russischen Diskussion als "natürlich" charakterisiert worden. Der Begriff "natürliches Monopol" beschreibt in der Wirtschaftswissenschaft einen Fall, in dem Wettbewerb als unmöglich oder aus Effizienzgründen als nicht wünschenswert gilt.⁵³ Angewandt auf Gazprom impliziert der Begriff, daß ein Gigant von den Ausmaßen Gazproms am Besten in der Lage ist, die in der russischen Gasindustrie erforderlichen Investitionen zu finanzieren und durchzuführen. Durch diese Begriffsprägung wurde die Reform der Monopolstellung Gazproms als wettbewerbspolitisch nicht wünschenswert dargestellt, wodurch die Reformpolitiker und nicht etwa Gazprom unter Rechtfertigungsdruck gestellt wurden. Das Konzept des "natürlichen Monopols" ist jedoch fragwürdig. Im russischen Fall zeigt bereits die Ölindustrie, daß auch mehrere Firmen nebeneinander operieren können und die Vereinigung von Produktion und Transport in einem Unternehmen keinesfalls zwingend ist. Vor allem 1992/93 und dann wieder 1997 versuchten russische Reformpolitiker diese Sichtweise in Politik umzusetzen.⁵⁴

Während der Amtszeit der Regierung Jegor Gajdar von Ende 1991 bis Herbst 1992 wurde das GKI federführend bei der Entwicklung eines Reformplanes für die Gasindustrie. Es befürwortete die Bildung von separaten unabhängigen Produktionseinheiten entlang der Produktionsvereinigungen, die als Aktiengesellschaften organisiert werden sollten. Die zentrale Organisation Gazproms sollte im wesentlichen für das Transportnetz verantwortlich sein.

Als jedoch im Frühjahr 1992 der erste stellvertretende Ministerpräsident Viktor Tschernomyrdin die Funktion des Energieministers übernahm, wurde die Monopolstellung Gazproms gesetzlich verankert. Als staatlich legitimer Monopolist erhielt Gazprom nur die Auflage, eine sichere Gasversorgung im Inland und die Einhaltung aller Verträge mit dem Ausland zu garantieren. Der Gaskonzern soll außerdem eine ausgewogene und einheitliche Investitionspolitik betreiben, um Rekonstruktion und Ausbau des Systems der Gasversorgung zu gewährleisten. Jedem Erdgasproduzenten in Rußland ist entsprechend dem von ihm geförderten Gasanteil Zugang zum Transportnetz zu gewähren.⁵⁵ Der Gaspreis auf dem Binnenmarkt wird von der Regierung festgelegt.⁵⁶

⁵³ Dies ist dann der Fall, wenn die durchschnittlichen Produktionskosten mit steigender Produktion permanent sinken, so daß der Anbieter mit der größten Produktion die niedrigsten durchschnittlichen Produktionskosten hat und konkurrierende Anbieter vom Markt verdrängen kann. (Dazu z.B.: Manfred Streit: *Theorie der Wirtschaftspolitik*, Düsseldorf 1991⁴, S. 88 f.).

⁵⁴ Die folgende Darstellung basiert auf: Ben Slay, Vladimir Capelik: *The struggle for natural monopoly reform in Russia*, in: *Post-Soviet Geography and Economics* 7/1997, S. 396-429 (hier: S. 412-414); Angelika Genkel: *Restrukturizacija estestvennych monopolij*, in: *Neft' i biznes* 3/1997, S. 11-21; Vadim Kravec: *Regulirovanie monopolij prochodit pod žestkim kontrolem samich monopolij*, in: *Neft' i kapital* 4/1997, S. 20-23; Valerij A. Krjukov: *"Estestvennoj" monopolii – estestvennye peremeny*, in: *Èko* 6/1997, S. 89-106; Matthew J. Sagers: *The Russian natural gas industry in the mid-1990s*, in: *Post Soviet Geography* 9/1995, S. 521-564 (hier: S. 523 f.);

⁵⁵ Präsidialdekret Nr. 1333 vom 5.11.1992 *"O preobrazovanii gosudarstvennogo gazovogo koncerna 'Gazprom' v rossijskoe akcionerное obščestvo 'Gazprom'"*, *Sobranie aktov prezidenta i pravitelstva Rossijskoj Federacii* 19/1992, St. 1607.

⁵⁶ M. Troschke: *Die Energiewirtschaft Russlands im Transformationsprozeß*. München: LDV 1998, S. 174-178.

Nur im November 1993, als Gajdar vorübergehend in die Regierung zurückkehrte, wurde noch einmal ein Angriff auf die Monopolstellung Gazproms vorbereitet. Ein vom GKI entworfenes Präsidialdekret sah die Auflösung Gazproms und die Schaffung von Wettbewerb auf dem Gasmarkt vor. Das Dekret wurde jedoch, anscheinend nach Einflußnahme Tschernomyrdins bei Präsident Jelzin, verworfen. Erst 1996 wurde Gazprom in das Register des Antimonopolkomitees aufgenommen, das eigentlich bereits seit 1992 alle Unternehmen mit einem Marktanteil von über 35% erfassen sollte, um deren Unternehmenspolitik zu kontrollieren.

Der Eindruck, daß die Monopolstellung Gazproms von der russischen Regierung unter Tschernomyrdin massiv gefördert wurde und damit keinesfalls rein "natürlich" ist, bestätigte sich unter anderem bei der Vergabe von Förderrechten für Rußlands Gasfelder. Die gesetzlich vorgesehene offene Ausschreibung und Vergabe der Förderrechte unter Wettbewerbsbedingungen wurde von Gazprom einfach ignoriert. Auch in der Frage des Zugangs zum Gasleitungsnetz akzeptierte die Regierung entgegen der gesetzlichen Bestimmungen lange Zeit die Monopolstellung Gazproms.

Im Frühjahr 1997, als die "jungen Reformer", und hier namentlich Boris Nemzow, Regierungsverantwortung erhielten, begann dann ein erneuter Angriff auf die Monopolstellung Gazproms. Eine unterstützende Rolle spielte hierbei der Internationale Währungsfond (IWF), der wichtigste Kreditgeber zur Finanzierung des föderalen Budgetdefizits, indem er die Umstrukturierung der "natürlichen Monopole" zu einem Kernthema der Kreditverhandlungen machte. Das Programm zur Wettbewerbsrestrukturierung der "natürlichen Monopole" im Bereich Strom, Gas, Eisenbahntransport und Telekommunikation, das von einer interministeriellen Kommission unter Leitung des damaligen Wirtschaftsministers Evgenij Jazin im Dezember 1996 vorgelegt worden war, sollte von Nemcov als stellvertretendem Ministerpräsidenten und Energieminister ab April 1997 implementiert werden. Gazprom sollte die Produktionsunternehmen ausgliedern. Die Gastransport und -verkaufsunternehmen sollten in eine unabhängige Gesellschaft überführt werden, die verpflichtet gewesen wäre, anderen Wettbewerbern Zugang zum Transportnetz zu gewähren.⁵⁷

Schon im Vorfeld der ab Herbst 1996 abzusehenden Regierungsinitiative startete Gazprom, wie auch der Strommonopolist EES, eine Kampagne für die Beibehaltung der Monopolstellung und Organisationsstrukturen. Gazprom verfolgte dabei eine zweigleisige Strategie. Zum einen entfaltete das Unternehmen umfassende Lobbyismusaktivitäten vor allem bei Parlamentsabgeordneten, zum anderen reagierte es auf Kritik an seiner undurchsichtigen Geschäftsführung mit einem internen Restrukturierungsprogramm und der Offenlegung der Betriebsergebnisse. Zusätzlich wurden ausstehende Steuerschulden bezahlt.

⁵⁷ Die vollständige Fassung des Plans wurde veröffentlicht von: Interfax, 4.5.1997. Präsidialdekret vom 28.4.1997 "Ob osnovnych noloženijach strukturnoj reformy v sferach estestvennyh monopolij", Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii 18/1997, St. 2132.

In der russischen politischen Elite scheint seitdem ein Minimalkonsens vorzuherrschen, daß die Monopolstruktur Gazproms zumindest solange nicht in Frage gestellt wird, wie die Unternehmensführung eine aktive Unternehmenspolitik betreibt und die Gasversorgung des Binnenmarktes auch zu niedrigen Preisen sichert.⁵⁸ Nachdem die Monopolstellung Gazproms im Frühjahr 1999 gesetzlich festgeschrieben worden war,⁵⁹ nahm dann auch der IWF Abstand von seiner Forderung nach einer Reform.⁶⁰

3.3 *Gazprom als Steuerzahler*

Direkt nach seiner Gründung in der späten Gorbatschow-Periode war Gazprom zunächst praktisch von allen Steuer- und Zahlungsverpflichtungen befreit, mit Ausnahme der Auflage, 50% der Deviseneinnahmen zum vorgegebenen Wechselkurs an den Staat zu verkaufen. Dies begann sich Mitte 1992 zu ändern, als eine Vielzahl von Steuer- und Abgabeverpflichtungen auf föderaler, regionaler und lokaler Ebene eingeführt wurde. Die konkreten Zahlungsverpflichtungen sind dabei nicht immer gesetzlich fixiert, sondern ergeben sich vielmehr aus einem Gewirr von Sonderregelungen und Privilegien. Insgesamt existieren seit 1993 für Gazprom elf gesetzlich vorgeschriebene föderale Abgaben.⁶¹ Dabei wechseln die Sätze häufig und haben oft eine erhebliche Schwankungsbreite. Der Satz für die Verbrauchssteuer kann so zwischen 0% und 42% liegen. Regionale Behörden können zusätzlich Abgaben für die Entwicklung der regionalen Infrastruktur, Gebühren der örtlichen Banken für den Zwangsumtausch von Exportdevisen oder Abgaben zur Unterstützung der regionalen Miliz verlangen.⁶²

Um Steuerzahlungen zu vermeiden schuf Gazprom bereits 1992 einen Stabilisierungsfond, dessen Gelder die Aufrechterhaltung und Entwicklung des Gasversorgungssystems gewährleisten sollten. Der Konzern durfte einen Teil seiner Einnahmen steuerfrei in diesen Fonds abführen, dessen Wert schon 1993 auf 1 Bill. Rbl geschätzt wurde. Gleichzeitig wurde die Verbrauchssteuer für Gazprom mit nur 15% deutlich unter dem Durchschnittswert angesetzt. Auf Druck des IWF wurde der Verbrauchssteuersatz jedoch Anfang 1995 auf 25% und dann zum Mai auf 30% angehoben. Die Vergünstigungen für den Stabilisierungsfond wurden im April 1996 abgeschafft.⁶³

⁵⁸ Dazu exemplarisch das Interview mit Kirienko in: Ékspert, 22.12.1997, S. 14-16. Einen Überblick gibt: Manuela Troschke: Die Energiewirtschaft Russlands im Transformationsprozeß, München 1998, S. 251-255.

⁵⁹ Gesetz vom 30.3.1999 "O gazosnabženii v Rossijskoj Federacii", Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii 14/1999, St. 1667.

⁶⁰ Segodnja, 31.3.1999, S. 4.

⁶¹ Mehrwertsteuer, Verbrauchssteuer, Vermögenssteuer, Einkommens- und Gewinnsteuer, Lizenzgebühren, Gebühr für den Abbau von Bodenschätzen; Beiträge zum staatlichen Entwicklungsfond für Bodenschätze, Gebühren für die Landnutzung und für geologische Daten, Straßenbenutzungsgebühr sowie Export- und Importzölle.

⁶² Dale F. Gray: Evaluation of taxes and revenues from the energy sector in the Baltics, Russia, and other former Soviet Union countries, Washington 1998 (= IMF Working Paper WP98/34), S. 47 f., 55, 66-68; Katharina Preuss-Neudorf: Die Erdgaswirtschaft in Rußland, Köln 1996, S. 232-234.

⁶³ Manuela Troschke: Die Energiewirtschaft Russlands im Transformationsprozeß, München 1998, S. 96 f.; Valerij A. Krjukov: Institucional'naja struktura neftegazovogo sektora, Novosibirsk 1998, S. 247 f.

Neben den Steuerzahlungen sind für die Unternehmensbilanz Gazproms vor allem die Zölle auf Gasexporte von Bedeutung. Die erste russische Regierung plante ursprünglich den Gasexport ähnlich wie den Öllexport zu handhaben und verlangte eine sehr hohe Exportsteuer. 1993 gingen immerhin insgesamt 55% der Exporteinnahmen Gazproms in den Staatshaushalt. Nach heftigen Protesten des Gaskonzerns wurde der Exportzoll im Oktober 1993 drastisch reduziert. Zum Jahresanfang 1994 wurde dann eine Aufteilung der Exporteinnahmen zwischen Staat und Gazprom zu gleichen Teilen von 47,55% eingeführt.⁶⁴ Im Dezember 1994 wurde die Exportsteuer wieder erhöht. Exporte zur Begleichung von Regierungsanleihen oder zur Bezahlung von Importen unter Regierungsabkommen waren davon allerdings befreit. Um einen Kredit vom IWF zu erhalten, schaffte Rußland 1996 neben den Öl- auch die Gasexportzölle ab. Von den Exporteinnahmen mußten jedoch 20% (der Betrag der Mehrwertsteuer) abgeführt werden.⁶⁵

Während die 1992/93 eingeführte Steuerlast also 1995/96 für Gazprom deutlich erhöht wurde, bewirkte die Abschaffung des Exportzolls 1996 gleichzeitig eine gewisse Entlastung der Unternehmensbilanz. Nach einer Studie des IWF hat aber sowohl die absolute als auch die relative Belastung Gazproms von 1993 bis 1996 stetig zugenommen. In US-Dollar umgerechnet stiegen die Zahlungen Gazproms in den Staatshaushalt von 1,6 Mrd. auf 11,2 Mrd. Der Anteil der Steuerzahlungen an den Einnahmen des Gaskonzerns stieg damit von 3% auf 9%. Dennoch wird die steuerliche Belastung Gazproms vom IWF als vergleichsweise gering eingestuft. Die relative Steuerlast⁶⁶ stieg zwar von 0,46 auf 1,33, aber im internationalen Vergleich ist eine relative Steuerlast von 2 bis 4 üblich. Die relative Steuerlast für die russische Ölindustrie lag 1995 und 1996 ebenfalls in diesem Bereich.⁶⁷ Nicht nur Gazproms Lobby, sondern auch westliche Investmentfirmen haben aber darauf hingewiesen, daß die IWF-Berechnung der russischen Situation nicht gerecht wird. Durch eine etwa 45%-Besteuerung der Einnahmen, durch erzwungene Gaslieferungen an insolvente Kunden und durch die volle Besteuerung von Bartergeschäften habe der Staat vielmehr erhebliche Vermögenswerte aus dem Gaskonzern abgezogen.⁶⁸

⁶⁴ Weitere 3,8% waren regionale Quoten und 1,1% erhielt die Ölindustrie für die Produktion von assoziiertem Gas.

⁶⁵ Katharina Preuss-Neudorf: Die Erdgaswirtschaft in Rußland, Köln 1996, S. 76/77; Matthew J. Sagers: The Russian natural gas industry in the mid-1990s, in: *Post Soviet Geography* 9/1995, S. 521-564 (hier: S. 528); Matthew Sagers, Valerij A. Krjukov, Vladimir V. Šmat: Ressource rent from the oil and gas sector and the Russian economy, in: *Post Soviet geography* 7/1995, S. 389-425 (hier: S. 410); *Pipeline News*, 5.7.1996.

⁶⁶ Diese Kennziffer setzt den Anteil am Steueraufkommen (einschließlich Abgaben und Zöllen) in Beziehung zum Anteil am BIP. Ein Wert von 1 bedeutet, daß der Anteil am Steueraufkommen genauso hoch ist, wie der Anteil am BIP. Ein Wert größer als 1 bedeutet, daß der Anteil am Steueraufkommen größer ist, als der Anteil am BIP.

⁶⁷ Dale F. Gray: Evaluation of taxes and revenues from the energy sector in the Baltics, Russia, and other former Soviet Union countries, Washington 1998 (= IMF Working Paper WP98/34), S. 55, 67. Einen kurzen Überblick über die Ergebnisse der Studie bietet: ders.: Energy tax reform in Russia and other former Soviet Union countries, in: *Finance & Development* 3/1998, S. 31-34. Zu einem ähnlichen Schluß kommt auch: Manuela Troschke: Die Energiewirtschaft Russlands im Transformationsprozeß, München 1998, S. 100-102.

⁶⁸ A. Gaidamaka: Gazprom. Morgan Stanley/Dean Witter Company Report, 15.1.1999. Eine ausführliche Diskussion dieses Arguments erfolgt im folgenden Abschnitt unter dem Begriff der "virtual economy".

Erschwert wird eine Einschätzung der Steuerlast Gazproms dadurch, daß die staatlich festgesetzte Höhe der zu zahlenden Steuern, Abgaben und Zölle nur von begrenzter Bedeutung ist, da der Gaskonzern – wie auch andere russische Unternehmen – seine Zahlungsverpflichtungen nicht regelmäßig erfüllt. Nachdem die Steuerlast 1996 deutlich erhöht worden war, wurde Gazprom zum größten Steuerschuldner mit ausstehenden Zahlungen von 15 Billionen Rubel (damals etwa 2,5 Mrd. Dollar).⁶⁹ Anfang 1997 schuldete der Gaskonzern dem föderalen Haushalt einen Betrag, der ausgereicht hätte, die Hälfte aller Lohnschulden im öffentlichen Dienst zu begleichen.⁷⁰

Gleichzeitig jedoch war der Staat als Gaskonsument auch der größte Schuldner Gazproms. Diese komplexe Verschuldungssituation hat Gazprom geschickt instrumentalisiert, um gezielt Steuererleichterungen und Vergünstigungen einzufordern. Die wechselseitige Verschuldung erwies sich als ein probates Instrument, um sich mit Hilfe informeller Verhandlungen Vorteile zu erarbeiten, indem eigene Steuerschulden mit den Schulden des großen öffentlichen Sektors verrechnet wurden. Die gesetzliche Steuerregelung wird daher fortwährend unterminiert.⁷¹ Darüber hinaus ist die staatliche Kontrolle über die Gaspreise vor allem in Wahlkampfzeiten politisch instrumentalisiert worden. Sowohl vor der Parlamentswahl 1995 und der Präsidentschaftswahl 1996 aber auch nach der Finanzkrise 1998 wurden die Gaspreise nicht an die Inflation angepaßt. Auf Kosten Gazproms wurden so andere Industriebetriebe und Haushalte subventioniert bzw. die Inflationsraten niedrig gehalten.⁷²

Mit der Offensive, die die Reformkräfte um Boris Nemzow im Frühjahr 1997 gegenüber Gazprom initiierten, endete die Phase der informellen Vergünstigungen für Gazprom. 1997 sah sich der Konzern gezwungen seine Steuerverpflichtung zu 94% zu erfüllen. Eine große Nachzahlung Mitte 1997 erlaubte es der Regierung ausstehende Lohn- und Rentenzahlungen zu leisten.⁷³ Angesichts der sich verschärfenden Finanzkrise begann Ministerpräsident Sergej Kirienko im Frühsommer 1998 erneut Gazprom wegen ausstehender Steuerzahlungen von 600 Mio. Dollar⁷⁴ unter Druck zu setzen. Im Juni wurden die Konten von zwei Tochterunternehmen Gazproms eingefroren und Teile ihres Vermögens zur Begleichung der Steuerschuld beschlagnahmt. Gazprom mobilisierte die Duma, die eine Resolution verabschiedete, welche die Maßnahmen scharf verurteilte. Sie würden "die regelmäßige Gasversorgung der Kunden gefährden und damit letzten Endes die nationale Sicherheit

⁶⁹ Roland Götz: Die russische Wirtschaft braucht keinen Kurswechsel, sondern die Fortentwicklung begonnener Reformen, in: Osteuropa 8/1997, S. 772-790 (hier: S. 782).

⁷⁰ Pipeline News, 19.4.1997.

⁷¹ Hrant Bagratian, Emine Gürgen: Payments arrears in the gas and electric power sectors of the Russian Federation and Ukraine, Washington 1997 (= IMF Working Paper WP/97/162).

⁷² N.V. Suvorov: Energy prices in the Russian economy, in: J. V. Jarjomenko (Hg.): Studies on Russian Economic Development 3/1996, S. 185-203 (hier: S. 188); Ben Slay, Vladimir Capelik: The struggle for natural monopoly reform in Russia, in: Post Soviet Geography and Economics 7/1997, S. 396-429 (hier: S. 399).

⁷³ Neftegazovaja Vertikal': Gazprom, Moskau 1998, S. 232.

⁷⁴ Zum Zeitpunkt Ende Mai 1998.

unterminieren".⁷⁵ Gleichzeitig forderte Vjachirev eine deutliche Steuersenkung, da Exporte nach Westeuropa nicht mehr kostendeckend und Kunden auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion nicht zahlungsfähig seien.⁷⁶ Kirienko drohte anschließend mit der Aufkündigung des Treuhandvertrages mit Vjachirev, gleichzeitig machte der IWF die Begleichung der Steuerschuld zu einer Kernbedingung in Verhandlungen über einen neuen Kredit. So unter Druck gesetzt erklärte der Gaskonzern sich Anfang Juli zu einer deutlichen Erhöhung seiner Zahlungen bereit.⁷⁷ Ende des Monats einigten sich dann Gazprom und die Regierung auf ein Verfahren zur Verrechnung der gegenseitigen Verschuldung.⁷⁸

Mit der Finanz- und Regierungskrise im August brach der Druck auf Gazprom jedoch zusammen. Ende September erklärte der Konzern, daß er seine Steuerzahlungen halbieren werde. Nach dem Kurseinbruch des Rubels bedeutete dies, daß der Dollarwert auf 20% der im Juli vereinbarten monatlichen Zahlungen fiel.⁷⁹ Trotzdem erklärte die neue Regierung unter Jevgenij Primakow offiziell, daß gegenüber Tochterfirmen von Gazprom prinzipiell keine Konkursverfahren wegen unbeglichener Steuerschulden eingeleitet werden würden.⁸⁰ Ein Versuch der Regierung die Zahlungen Gazproms an den Staatshaushalt durch die Einführung eines 5%-Exportzolles für Gas zu erhöhen scheiterten im Januar 1999 dann kläglich. Nur 13 Tage nach seiner Einführung wurde der Zoll bereits wieder annulliert. Im Februar wurde dann die Verbrauchssteuer von 30% auf nur noch 15% gesenkt. Die beiden Maßnahmen dürften die Steuerlast des Konzerns 1999 um fast 900 Mio. Dollar reduzieren.⁸¹

3.4 Die Lobby von Gazprom und die Kunst des bargaining

Insgesamt viermal ist bisher die Position Gazproms von Reformkräften in der russischen Regierung attackiert worden. 1991/92 und noch einmal im Herbst 1993 versuchten Reformkräfte um Gajdar, die Monopolstellung des Gaskonzerns zu beenden. Ihr vorrangiges Ziel war die Schaffung von Wettbewerb zumindest in Teilbereichen der russischen Gasindustrie. Führende Regierungsbehörde bei diesen Versuchen war das GKI.

Nemzow knüpfte im Frühjahr 1997 an diese Bemühungen an. Er versuchte jedoch nicht nur von außen, durch Verordnungen und administrative Regeln Druck auf Gazprom auszuüben, sondern bemühte sich gleichzeitig, Einfluß auf die Entscheidungsprozesse innerhalb des Unternehmens zu gewinnen, indem er den alten Treuhandvertrag in Frage stellte. Neben der

⁷⁵ Interfax Petroleum Report, 26.6.-2.7.1998, S. 5-7; Kommersant"-daily, 18.6.1998, S. 2.

⁷⁶ Financial Times, 15.6.1998; Jamestown Foundation Monitor, 15.6.1998. In der Tat wies Gazprom für das Jahr 1998 einen Verlust von 7.1 Mrd. Dollar aus (Berechnung nach IAS). Dieses Ergebnis ist jedoch vor allem auf Verzerrungen durch den Rubelverfall und auf außerordentliche Abschreibungen zurückzuführen. Im operativen Geschäft dürfte Gazprom tatsächlich trotzdem einen Gewinn von etwa 1 Mrd. Dollar erwirtschaftet haben (Russia Morning Comment – UFG, 13.8.1999). Im 1. Halbjahr 1999 wies Gazprom dann in seiner offiziellen Bilanz (nach RAS) einen Nettogewinn von fast 1 Mrd. Dollar aus (Reuters, 18.8.1999). Ein Ergebnis, das vor allem auf gestiegene Weltmarktpreise für Gas und Steuersenkungen von Seiten der russischen Regierung zurückzuführen ist.

⁷⁷ Journal of Commerce, 15.7.1998.

⁷⁸ Interfax, 21.7.1998.

⁷⁹ Russia Morning Comment (United Financial Group), 25.9.1998.

⁸⁰ Interfax, 1.10.1998.

⁸¹ Segodnja, 14.1.1999, S. 4; Nefte Compass, 18.2. und 25.2.1999.

Wettbewerbspolitik wurde die Steuerpolitik unter Nemzow zu einem zweiten wichtigen Konfliktfeld in der Auseinandersetzung zwischen Regierung und Gaskonzern. Aufgrund dieser breit angelegten Strategie waren etliche Regierungsbehörden in die Auseinandersetzung involviert.

Kirienko hingegen konzentrierte sich im Frühsommer 1998 auf den Bereich der Steuerzahlungen. Verhandlungen um den Treuhandvertrag dienten im wesentlichen als Druckmittel. Die ursprünglich zentrale Frage der Monopolstellung wurde überhaupt nicht thematisiert. Wichtigste Regierungsbehörde beim Angriff auf Gazprom war dementsprechend die Steuerbehörde.

Da die drei Reformpolitiker gegenüber Gazprom inhaltlich unterschiedliche Schwerpunkte hatten, läßt sich ihr Erfolg nicht einfach miteinander vergleichen. Es entsteht vielmehr der Eindruck, daß die Monopolstellung Gazproms unter Jelzin nicht reformierbar ist. Die Rolle des Staates in der Unternehmensführung und vor allem die Höhe der Zahlungen Gazproms in den Staatshaushalt sind jedoch verhandelbar. Um die Kontrolle über das Unternehmen zu behalten, hat sich das Management unter Vjachirev sowohl 1997 als auch 1998 gezwungen gesehen, die Zahlungen in den Staatshaushalt zu vergrößern. Die Reformpolitiker wiederum haben unter dem Druck der angespannten Haushaltslage darauf verzichtet, in die Unternehmensführung einzugreifen. Gazprom hat damit alle Angriffe von Seiten der Regierung unbeschadet überstanden.

Eine Ursache hierfür ist sicher, daß die staatliche Politik gegenüber Gazprom von zwei unterschiedlichen Tendenzen bestimmt wird. Auf der einen Seite hat die Regierung immer wieder versucht, die Position Gazproms zu schwächen und ist dabei vom IWF bekräftigt worden. Dabei stand spätestens seit 1997 die Vergrößerung der Staatseinnahmen durch Zahlungen von Gazprom im Vordergrund. Auch bei konservativen Kräften in der Duma hat dieser Ansatz Unterstützung gefunden, da hier die Vorstellung verbreitet ist, daß mit Hilfe der Zahlungen aus dem Rohstoffbereich eine Subventionierung anderer Wirtschaftsbranchen erfolgen solle.

Andererseits ist Gazprom aber einer der wenigen russischen Akteure, der auf internationaler Ebene noch von Bedeutung ist. Der Gaskonzern besitzt großen Einfluß in fast allen Staaten auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion. Er trägt wesentlich zur Intensivierung der russischen Wirtschaftskontakte mit Westeuropa bei und ihm ist nach der Finanzkrise von 1998 sogar eine höhere Kreditwürdigkeit zugeschrieben worden als dem russischen Staat.⁸² Dementsprechend sind viele politische Kräfte in Rußland bemüht, Gazprom als finanzstarken und handlungsfähigen Akteur zu erhalten.

Neben diesen inhaltlichen Argumenten hat sich Gazprom auch durch persönliche Kontakte eine starke Lobby in der Politik geschaffen. Eine ganze Reihe führender Politiker hat vor oder nach der politischen Laufbahn eine Position in der Konzernleitung von Gazprom übernommen. Die wichtigsten sind: Viktor Tschernomyrdin (Ministerpräsident von 1993-1998), Petr Rodionov (Energiminister 1996-1997), Sergej Dubinin (Leiter der Zentralbank

⁸² Siehe dazu den zweiten Teil des vorliegenden Unternehmensportraits.

1995-1998), Viktor Iljušin (Leiter des Sekretariats in der Präsidialverwaltung 1992-1996, stellvertretender Ministerpräsident 1996-1997). Im Wahlkampf 1996 engagierte sich die Konzernleitung auch aktiv für die Wiederwahl Jelzins.⁸³

Gazprom hat in der Duma offen nur die Partei "Naš dom – Rossija" unterstützt, die Tschernomyrdin im Wahlkampf 1995 gegründet hatte. Es hat sich aber immer wieder gezeigt, daß Gazprom im Zweifelsfall eine Mehrheit der Dumaabgeordneten mobilisieren kann.⁸⁴ Zusätzlich hat sich Gazprom – offenbar auch in Reaktion auf die Attacks der Reformpolitiker – 1997/98 um den Aufbau einer Medienholding bemüht, um Einfluß auf die öffentliche Meinung nehmen zu können. Leiter dieser Holding und später der Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit wurde mit Viktor Iljušin ein ehemaliger Berater und enger Vertrauter von Präsident Jelzin.⁸⁵

Trotzdem hat Gazprom einen Schwachpunkt. Die zentrale Rolle des Gasmonopolisten in der russischen Wirtschaft macht den Konzern zum Gegenstand aller neuen Wirtschaftskonzeptionen und jede politische Kräfteverschiebung beinhaltet für Gazprom eine Zeit der Unsicherheit. Das politische Risiko trägt dazu bei, langfristige Planungen und Investitionen vor allem auf dem Binnenmarkt zu erschweren und zu verteuern. Gleichzeitig ist Gazprom der größte Zahler in den Staatshaushalt und dies macht ihn auch zum Begierdeobjekt aller möglichen Interessengruppen. Gazproms momentan starke Stellung kann dementsprechend nur mit der schwachen Position der staatlichen Akteure auf der anderen Seite erklärt werden. Starke Akteure könnten durchaus einen umfassenderen Zugriff auf den Monopolisten suchen. Vor allem seit dem Ende der Ära Tschernomyrdin versucht Gazprom daher, die eigene Position als Gasmonopolist unter Kontrolle des Managements gesetzlich zu verankern. Dazu soll das Gesetz "Über die Gasversorgung" dienen, das die Monopolstellung Gazproms festschreibt. Der Entwurf wurde im Sommer 1998 in den legislativen Prozeß eingebracht. Im April 1999 trat das Gesetz dann in Kraft.⁸⁶

4. Die Rolle von Gazprom in Rußlands "virtueller Wirtschaft"

Gazproms Rolle in der russischen Politik ist zu einem wesentlichen Teil bestimmt durch seine Bedeutung für die russische Volkswirtschaft. Vor allem die Diskussion um die Steuerbelastung Gazproms, die ein zentrales Konfliktfeld zwischen Gaskonzern und Regierung darstellt, wird direkt beeinflußt durch die Rentabilität der Geschäftsoperationen. Der IWF setzt in seiner oben dargestellten Argumentation die zu leistenden Steuerzahlungen des Unternehmens in Beziehung zu seinem Anteil am BIP und damit zum Produktionsvolumen. Das Ergebnis zeigt nach Ansicht des IWF, daß Gazprom zu wenig Steuern zahlt. Die Gazprom-Lobby wehrt sich gegen diese Argumentation mit dem Verweis

⁸³ Manuela Troschke: Die Energiewirtschaft Russlands im Transformationsprozeß, München 1998, S. 269.

⁸⁴ Eine differenziertere Darstellung bietet: Manuela Troschke: Die Energiewirtschaft Russlands im Transformationsprozeß, München 1998, S. 255-259.

⁸⁵ RFE/RL Newline, 29.12.1997 und 10.6.1998.

⁸⁶ Gesetz vom 30.3.1999 "O gazosnabženii v Rossijskoj Federacii", Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii 14/1999, St. 1667.

auf Gazproms tragende Rolle für die russische Volkswirtschaft. Durch billige Gaslieferungen an Industrie, Haushalte und soziale Einrichtungen subventioniere der Konzern die russische Wirtschaft und erfülle gleichzeitig soziale Verpflichtungen, die eigentlich vom Staat finanziert werden müßten. Auf dem russischen Binnenmarkt mit niedrigen Gaspreisen und schlechter Zahlungsmoral, so die zugespitzte Form des Argumentes, erwirtschaftete Gazprom keinen Gewinn, sondern sei aus Verantwortungsbewußtsein aktiv. Konzernchef Vjachirev erklärte so: "Wir produzieren und verkaufen nicht einfach nur Gas. Wir verfolgen eine volksnahe, sozial-orientierte Politik, deren Bedeutung über engstirnige ökonomische Berechnungen hinausgeht."⁸⁷

4.1 Das Grundkonzept der "virtual economy"

Zur Analyse der Natur von Geschäftstransaktionen auf dem russischen Binnenmarkt, vor allem im Rahmen der Barter- oder Tauschwirtschaft, ist von Clifford Gaddy und Barry Ickes das Konzept der "virtual economy"⁸⁸ eingeführt worden.⁸⁹ Das Ausmaß der Barterwirtschaft demonstrieren Gaddy und Ickes mit einigen grundlegenden Zahlen. Der Anteil von Barterzahlungen an den Geschäftsoperationen in der russischen Industrie stand 1998 bei etwa 50%. Steuerzahlungen an die Zentralregierung erfolgten zu 40% in nicht-monetärer Form. Bei den Großunternehmen ist die Bedeutung von Bartertransaktionen noch größer. 73% der Geschäftsoperationen und 92% der Steuerzahlungen wurden nicht in Geldform abgewickelt.

Nach Gaddy und Ickes liegt dies daran, daß die große Mehrzahl der russischen Unternehmen Güter produziert, die sich unter Marktbedingungen nur mit Verlust verkaufen lassen. Der Absatz ihrer Produktion allein auf dem freien Markt würde diese Unternehmen deshalb zu umfangreichen Restrukturierungsmaßnahmen zwingen oder in den Bankrott treiben. Bei den Tauschaktionen der russischen Barterwirtschaft werden die Produkte dieser Unternehmen deshalb nicht zu ihren Marktpreisen bewertet. Statt dessen setzen die Unternehmen in Tauschaktionen deutlich überhöhte Preise und verschleiern so die Tatsache, daß sich ihre Produktion auf dem freien Markt – gegen Bargeld – nur mit Verlust verkaufen ließe. Diese überhöhten Preise der Bartergeschäfte haben keinen Bezug zur Realität und werden deshalb als virtuell bezeichnet.

Wirtschaftssubjekte, die profitabel arbeiten und aufgrund von Exportgeschäften in großem Maße über Bargeld verfügen, akzeptieren nun – nach Gaddy und Ickes – die überhöhten, virtuellen Verrechnungspreise beim Absatz ihrer Produktion auf dem Binnenmarkt. Das heißt, sie erhalten weitgehend wertlose Güter als Bezahlung für ihr Produkt, das auf dem Exportmarkt erhebliche Einkommen generieren könnte, und subventionieren damit die nicht

⁸⁷ Interview, Nezavisimaja Gazeta, 25.3.1997.

⁸⁸ Im Deutschen auch "virtuelle Wirtschaft".

⁸⁹ Ihr Modell haben sie bisher in fünf Publikationen präsentiert, auf denen die folgende Darstellung basiert: Clifford G. Gaddy, Barry W. Ickes: To restructure or not to restructure, William Davidson Institute Working Paper No. 134 (Februar 1998); dies.: Why are Russian enterprises not restructuring?, in: Transition (World Bank) 4/1998, S. 1-5; dies.: Russia's virtual economy, in: Foreign Affairs 5/1998, S. 53-67; dies.: What went wrong. Russia's virtual economy, Analysis of Current Events 10/1998, S. 3-6; dies.: An accounting model of the virtual economy in Russia, in: Post-Soviet Geography and Economics 2/1999, S. 79-97.

konkurrenzfähigen russischen Unternehmen. Das mit Abstand wichtigste Unternehmen, das die virtuelle Wirtschaft subventioniert, ist Gazprom.

In einer knappen Darstellung bieten Gaddy und Ickes zwei Erklärungsansätze dafür, daß Gazprom sich an der virtuellen Wirtschaft beteiligt und diese damit subventioniert. Erstens gestatte es der Staat dem Konzern, einen Teil seiner Exporteinnahmen zu behalten und außerhalb der virtuellen Wirtschaft zu verwenden. Dieses Zugeständnis diene als Ausgleich für die Verluste innerhalb der virtuellen Wirtschaft. Zweitens versuche der Staat, die Verschiebung in der Rentabilität einzelner Wirtschaftsbranchen auszugleichen, die durch den Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft verursacht werde. Während der Rohstoffsektor durch die Wirtschaftsreformen Einkommen gewonnen habe, habe die verarbeitende Industrie in der Regel ihre bevorzugte Position verloren. Die Subventionierung der virtuellen Wirtschaft durch den Rohstoffsektor stelle damit eine Art staatlich gewollter Kompensationszahlung zum Ausgleich der Folgen der Wirtschaftsreformen dar.⁹⁰

Das von Gaddy und Ickes entwickelte Konzept der "virtual economy" ist aus einer Reihe von Gründen kritisiert worden. Ein großer Teil der Kritik konzentriert sich darauf, daß Gaddy und Ickes den Akteuren der "virtual economy" eine von der klassischen Wirtschaftslehre abweichende Verhaltenslogik unterstellen. Dieser Aspekt soll im folgenden für Gazprom diskutiert werden.⁹¹

4.2 Die Rolle von Gazprom

Die Gegenthese zu Gaddy und Ickes, die davon ausgeht, daß der russische Gaskonzern auch auf dem Binnenmarkt unter dem Ziel der betriebswirtschaftlichen Gewinnmaximierung handelt, hat David M. Woodruff formuliert.⁹² Er weist darauf hin, daß Gazprom aufgrund begrenzter Exportkapazitäten kurzfristig gar nicht die Möglichkeit hat, seine Lieferungen ins Ausland zu steigern. Auch langfristig kann der größte Teil von Gazproms Produktion nur auf dem Binnenmarkt abgesetzt werden, da die Auslandsnachfrage auf den für Gazprom erreichbaren Märkten ebenfalls begrenzt ist.⁹³ Damit stellt sich für Gazprom nicht die Alternative zwischen Verkauf zu Weltmarktpreisen auf dem Exportmarkt und Verkauf zu virtuellen Preise auf dem Binnenmarkt. Vielmehr hat Gazprom nur die Wahl, entweder auf dem russischen Binnenmarkt zu verkaufen oder aber die Gasproduktion drastisch zu

⁹⁰ Clifford G. Gaddy, Barry W. Ickes: An accounting model of the virtual economy in Russia, in: Post-Soviet Geography and Economics 2/1999, S. 79-97 (hier: S. 89-91).

⁹¹ Für kritische Anmerkungen zum Modell, die sich nicht auf Gazprom beziehen, sei hier nur verwiesen auf: Edwin G. Dolan: The virtual economy – a closer look, in: Transition (World Bank) 4/1998, S-6-7; Anders Aslund: Russia's virtual economy. A comment, in: Post-Soviet Geography and Economics 2/1999, S. 98-102; Richard E. Ericson: Comment on an accounting model of Russia's virtual economy, in: Post-Soviet Geography and Economics 2/1999, S. 103-109; Ben Slay: A comment on Russia's "virtual economy", in: Post-Soviet Geography and Economics 2/1999, S. 110-113; Gene Hsin Chang: Observations on the nature of Russia's virtual economy, in: Post-Soviet Geography and Economics 2/1999, S. 114-120; Juhani Laurila: From real to virtual economy – a one way street?, in: Russian Economy. The month in Review 5/1999, S. 4.

⁹² David M. Woodruff: It's value that's virtual. Bartles, rubles and the place of Gazprom in the Russian economy, in: Post-Soviet Affairs 2/1999, S. 130-148.

⁹³ Dazu auch Teil II des vorliegenden Unternehmens-Portraits.

reduzieren. Nach einer rein betriebswirtschaftlichen Kalkulation ist es für Gazprom sinnvoll, Gas auf dem Binnenmarkt zu verkaufen solange der hier erzielte Preis über den aktuellen Produktionskosten⁹⁴ liegt. Woodruff unterstellt nun pauschal, daß diese Bedingung für Gazprom erfüllt ist. Das heißt, Gazprom beteiligt sich nach Woodruff an der virtuellen Wirtschaft nicht aufgrund staatlicher Vorgaben, sondern ausschließlich da dies betriebswirtschaftlich sinnvoll ist.

Da der größte Teil der Kosten für die Gasproduktion in Form der Erschließung von Gasquellen und der Anlage des Transportsystems bereits in der Sowjetunion erfolgt ist, kann Gazprom zusätzliche Gasmengen mit relativ geringen zusätzlichen Kosten fördern. Sein Gewinnoptimum auf dem Binnenmarkt erreicht der Konzern nach Woodruff deshalb bei einem sehr niedrigen Gaspreis, der allein einen großen Absatz erlaubt. Die vom Internationalen Währungsfond geforderte Annäherung der russischen Gaspreise an den Weltmarktpreis macht Gazprom aber die Einräumung entsprechender Preissenkungen zur Umsatzsteigerung unmöglich. Die virtuelle Wirtschaft bietet hier – so Woodruff – nun einen Ausweg. Indem Gazprom die virtuellen Preise seiner Kunden akzeptiert, gewährt das Unternehmen de facto Preisnachlässe.⁹⁵ Für Woodruff ist Gazprom also weniger Opfer als vielmehr eine treibende Kraft bei der Entstehung der virtuellen Wirtschaft.

Um die These Woodruffs einer Prüfung zu unterziehen, ist eine Analyse der Rentabilität von Gazproms Geschäftstätigkeit auf dem Binnenmarkt erforderlich. Um Verzerrungen durch die starke Rubelabwertung nach der Finanzkrise vom August 1998 zu vermeiden, wird hier das Jahr 1997 betrachtet.⁹⁶ Der Gaspreis auf dem Binnenmarkt lag im Jahresdurchschnitt 1997 für die Industrie bei 47 Dollar, für Haushalte – die gut 10% der Gaslieferungen erhielten – bei 23 Dollar pro 1000 m³.⁹⁷ Da viele Kunden nicht oder nur teilweise zahlten, erzielte Gazprom Einnahmen, die einem Preis von 32,96 Dollar entsprechen würden, davon wurden aber nur 4,94 Dollar in bar bezahlt. Die fälligen Steuerzahlungen für Gazproms Aktivitäten auf dem russischen Gasmarkt,⁹⁸ beliefen sich – gerechnet pro 1000 m³ – auf 16,40 Dollar. Aufgrund des Druckes der Regierung wurden etwa 14,50 Dollar tatsächlich bezahlt, davon 9,30 Dollar in bar, 5,20 Dollar mit Warenlieferungen. Auf der Einnahmenseite von Gazprom standen damit nach Steuern Güter mit einem virtuellen Wert von 22,82 Dollar einem Bargeldabfluß

⁹⁴ Gemeint sind die variablen Produktionskosten, die im Falle einer Produktionssenkung eingespart würden. Investitionen in die Erschließung von Gasfeldern und den Aufbau eines Pipelinesetzes hingegen sind nicht mehr rückgängig zu machen und müßten als *sunk costs* verbucht werden.

⁹⁵ Dies zeigt sich auch daran, daß Gaskonsumenten, die Lieferungen im Voraus in bar bezahlen, einen Preisnachlaß von über 40% erhalten können (Präsidialdekret Nr. 1782 vom 28.12.1996 "O povyšanii nadežnosti obespečenija gazom potrebitelej Rossijskoj Federacii", Sobranie Zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii 1/1997, St.116).

⁹⁶ Alle Angaben beruhen auf der veröffentlichten Unternehmensbilanz 1997 (IAS und RAS); teilweise eigene Berechnungen. IAS Angaben sind im Original in Dollar. Andere Angaben wurden umgerechnet. Die folgenden Zahlenangaben beziehen sich immer auf 1.000 m³ Gas. Vgl. A. Gaidamaka: Gazprom, Morgan Stanley/Dean Witter Company Report, 15.1.1999.

⁹⁷ Zum Vergleich: Der Verkaufspreis für Exporte nach Westeuropa lag bei 88,50 US-Dollar.

⁹⁸ Verkaufssteuer, Produktionssteuer und Einkommenssteuer.

von 4,36 Dollar gegenüber. (siehe dazu auch die Tabelle) Die variablen Produktionskosten Gazproms lagen 1997 bei 4 Dollar pro 1000 m³.

Gazproms Einnahmen auf dem Binnenmarkt 1997
(Angaben in Dollar pro 1000 m³)

Bruttoeinnahmen	- in Barterform	28,02
	- bar	4,94
	- <i>gesamt</i>	32,96
Gezahlte Steuern	- in Barterform	5,20
	- bar	9,30
	- <i>gesamt</i>	14,50
Nettoeinnahmen	- in Barterform	22,82
	- in bar	-4,36
	- <i>gesamt</i>	18,46

Quelle: Unternehmensangaben nach A. Gaidamaka: Gazprom, Morgan Stanley/Dean Witter Company Report, 15.1.1999; eigene Berechnungen.

Die Argumentation Woodruffs, daß Gazprom unter betriebswirtschaftlichen Erwägungen dann auf dem Binnenmarkt verbleibt, wenn die variablen Produktionskosten gedeckt werden, bedeutet also, daß die Bartereinnahmen mit einem virtuellen Wert von 22,82 Dollar für das Unternehmen einem Gegenwert von 8,36 Dollar⁹⁹ in bar entsprechen müssen. Da Gazprom in Bartergeschäften auch Produkte erhält, die es wirklich benötigt, wie z.B. Gasröhren und Fahrzeuge, könnte die Rechnung aufgehen. Die Transportkosten von ebenfalls fast 4 Dollar pro 1000 m³, sowie Kosten für Instandhaltung und Modernisierung mußten aber dann aus Exporteinnahmen bestritten werden. Da die Geschäftstätigkeit auf dem Binnenmarkt mit einem Bargeldabfluß verbunden ist, fehlen Gazprom außerdem liquide Mittel zur Realisierung seiner umfangreichen Expansionspläne auf dem Exportmarkt.¹⁰⁰

Woodruffs Absolutsetzung des betriebswirtschaftlichen Gewinnmotivs in Bezug auf die Maximierung von Erlösen auf dem Binnenmarkt greift aber auf jeden Fall zu kurz, da sie nicht erklären kann, warum Gazprom auch langfristig zahlungsunfähige Kunden beliefert. Ende 1998 entsprachen die akkumulierten Schulden von Gazproms russischen Kunden bereits dem Wert der gesamten Lieferungen der letzten anderthalb Jahre.¹⁰¹ Weniger als 8% der Gasliefe-

⁹⁹ Bargeldabfluß auf der Einnahmeseite plus variable Produktionskosten.

¹⁰⁰ Gazproms Bruttokreditaufnahme auf westlichen Kapitalmärkten 1993-98 beläuft sich auf fast 16 Mrd. Dollar (siehe Teil II, Tab.3).

¹⁰¹ Ivan Mazalov: Gazprom, in: Russia Market Weekly (Troika Dialog), 5.7.1999.

rungen an russische Kunden wurden 1998 mit Bargeld bezahlt.¹⁰² Nach Woodruffs Argumentation müßte die große Zahl der insolventen Kunden systematisch von Lieferungen ausgeschlossen werden, da sich so der Gewinn steigern ließe, nicht nur weil die entsprechenden variablen Produktionskosten entfallen würden, sondern auch, da sich die Zahlungsmoral der verbleibenden Gasabnehmer verbessern dürfte.

Daß Gazprom auch zahlungsunfähige Kunden, trotz lautstarker Drohungen und vorübergehender Lieferungskürzungen, weiterhin mit Gas versorgt, ist wohl auf die von Gaddy und Ickes angedeutete Rolle des Staates zurückzuführen. Der Staat hat mehrfach durch Verordnungen die Belieferung zahlungsunfähiger Kunden in "strategisch wichtigen Bereichen" erzwungen. Im Altaj wurde so z.B. im Januar 1999 ein Strafverfahren gegen den regionalen Gazprom-Repräsentanten eingeleitet, nachdem Lieferungen an den Stromproduzenten der Region gekürzt worden waren.¹⁰³ Der Staat kann auch – wie im vorhergehenden Abschnitt geschildert – über Wettbewerbs- und Steuerpolitik erheblichen Druck auf Gazprom ausüben. Dementsprechend muß Gazprom den Interessen seiner Verhandlungspartner auf Regierungsseite entgegenkommen. Valery Kryukov unterstellt in diesem Zusammenhang ein 1992/93 getroffenes "gentlemen's agreement" zwischen Gaskonzern und Staat. Gegen das Versprechen Gazproms, die Versorgung aller russischen Gaskonsumenten zu sichern und damit zahlungsunfähige Industriebetriebe und sozialpolitisch relevante Gruppen zu subventionieren, habe der Staat dem Konzern eine Bestandsgarantie gegeben und ihm weitgehende Autonomie in der Unternehmensleitung und der Verfolgung von Exportplänen eingeräumt.¹⁰⁴

Darüber hinaus gibt es noch eine weitere Erwägung, die Gazprom zur Rücksichtnahme auf staatliche Interessen veranlaßt. Gazprom kooperiert nämlich mit dem russischen Staat bei der Interessendurchsetzung in der GUS. Die Kontrolle über Transitzpipelines in der Ukraine und Belarus', die Beteiligung an Gasprojekten in Zentralasien und die Blockade des Zugangs von Konkurrenten zu Gazproms Exportmärkten sind Unternehmensinteressen, die durch die russische Außenpolitik gefördert werden können.¹⁰⁵

Selbst wenn Gazprom auf dem Binnenmarkt erfolgreich arbeitet, so hat der Konzern doch offensichtlich Teile der russischen Politik davon überzeugen können, daß dies nicht der Fall sei und die Gasversorgung der russischen Volkswirtschaft durch politische Konzessionen erkaufte werden muß. Das heißt, solange Gazprom die Versorgung des Binnenmarktes aufrecht erhält, solange kann es die Rechtfertigungsstrategie "Was gut für Gazprom ist, ist gut für Rußland" auch in rent-seeking und bargaining Strategien verfolgen. Diese können in Rußland entschieden rentabler sein, als die von Woodruff unterstellte marktorientierte Gewinnmaximierung.

Im Ergebnis gibt es neben dem Ziel der direkten Gewinnmaximierung beim Gasabsatz auf dem Binnenmarkt also noch weitere Faktoren, die das unternehmerische Verhalten Gazproms

¹⁰² Reuters, 12.2.1999.

¹⁰³ FSU Oil & Gas Monitor (NewsBase,) 19.1.1999.

¹⁰⁴ V.A. Krjukov: Napravlenie prispособlenija k izmenenijam sredam. Slučaj neftegazovogo sektora, Paper prepared for the workshop "Shaping the economic space in Russia", BIOst, Köln, 26.-28.5.1999, S. 24.

¹⁰⁵ Eine differenziertere Diskussion dieses Punktes erfolgt im zweiten Teil des vorliegenden Unternehmensportraits.

bestimmen. Von besonderer Bedeutung sind dabei erstens staatlicher Druck zur Versorgung auch zahlungsunfähiger Verbraucher und zweitens das Interesse Gazproms an staatlicher Unterstützung seiner Aktivitäten in der GUS.

5. Resümee

Die Existenz völlig unterschiedlicher, ja sogar diametral entgegengesetzter Einschätzungen der Rolle Gazproms in der russischen Wirtschaft selbst unter westlichen Analysten, hat ihre Ursache in der mangelnden Eindeutigkeit fast aller relevanten Daten. Ob Gazprom die russische Wirtschaft subventioniert oder vielmehr auch auf dem Binnenmarkt mit Gewinn arbeitet, hängt ab vom Wert der Bartergeschäfte, der außerhalb des Gaskonzerns von niemandem überprüft werden kann und selbst dort lange Zeit nur begrenzt ermittelt wurde. Wie hoch die Steuerbelastung sein sollte, hängt ab von Unternehmensergebnissen, die je nach Berechnungsmethode (russischer oder internationaler Standard) um bis zu 250% differieren. Wieviele Steuern Gazprom bezahlt, hängt nicht nur von den gesetzlichen Regelungen, sondern auch von informellen Verhandlungen ab. Letztendlich dürfte dadurch auch für die Beteiligten selber, sowohl auf Seiten Gazproms als auch auf Seiten des Staates nicht mehr nachvollziehbar sein, wie stark ihre Verhandlungsposition wirklich ist. Vor allem den staatlichen Akteuren erschwert eine widersprüchliche Interessenlage zudem die Entwicklung einer einheitlichen, konsistenten Verhandlungsposition.

Für Gazprom lassen sich vier vorrangige Interessen in der Beziehung zum Staat unterscheiden:

1. Bewahrung der Integrität des Konzerns als einheitlichem Akteur, d.h. Gazprom behält seine Monopolstellung und verbleibt unter Leitung des Managements.
2. Durchführung von Exportgeschäften ohne Einmischung des Staates.
3. Erwerb von ausreichenden liquiden Mitteln zur Realisierung der Expansionspläne auf den Exportmärkten, d.h. geringe Steuerlast und überschaubare Ergebnisse auf dem Binnenmarkt.
4. Staatliche Unterstützung bei Unternehmensaktivitäten in der GUS.

Mit der nicht unwichtigen Ausnahme des letzten Punktes besteht also das Ziel Gazproms darin, den Staat aus seinen Geschäftsaktivitäten soweit wie möglich herauszuhalten und die Unternehmenseinnahmen im eigenen Interesse zu verwenden. Im Gegensatz dazu werden von Akteuren auf staatlicher Seite drei grundlegende Forderungen gestellt, die alle Zahlungen Gazproms beinhalten:

1. Subventionierung nicht zahlungsfähiger Gasverbraucher
2. Finanzierung des Staatshaushaltes
3. Finanzierung der persönlichen Interessen einzelner Politiker (vor allem Wahlkampfhilfe)

Auf Seiten der staatlichen Akteure ergibt sich damit die Frage, welches Ziel Vorrang erhalten soll und welche Mittel am ehesten eine Realisierung der Zahlungsforderung an Gazprom be-

wirken. Konservative Politiker räumen der Subventionierung nicht zahlungsfähiger Gasverbraucher, vor allem in der Schwerindustrie, die größte Priorität ein, da sie Schlüsselbranchen der Volkswirtschaft im Interesse der "nationalen Sicherheit" bewahren wollen. Für die Reformkräfte hingegen ist dieses Ziel kontraproduktiv, da es Restrukturierungsprozesse verhindert. Sie wollen deshalb die Zahlungen Gazproms von einer Subventionierung der virtuellen Wirtschaft umlenken zu einer vergrößerten Finanzierung des Staatshaushaltes.

Auch bei der Einforderung der Zahlungen von Gazprom unterscheiden sich konservative und reform-orientierte Kräfte. Die Konservativen setzen auf einen Konsens mit dem Gaskonzern, wie er am deutlichsten durch Tschernomyrdin symbolisiert wird. Gazprom scheint seine Rolle auf dem Binnenmarkt grundsätzlich akzeptiert zu haben. Zum einen ist ihre Bedeutung für die Stabilität des Landes einsichtig, zum anderen halten sich die tatsächlichen Kosten dieser Rolle offensichtlich in Grenzen. Die Anhäufung astronomischer Schulden durch die Gasverbraucher, darunter in großem Ausmaß auch staatliche Abnehmer, erlaubt es dem Gaskonzern im Rahmen des Konsenses, vom Staat umfassende Zugeständnisse bezüglich seiner Unternehmensinteressen zu erhalten. Auch die Unterstützung wohlgesonnener Politiker durch die Unternehmensführung ist Teil des Konsenses.

Vor allem in Wahlkampfzeiten erhalten Gazprom nahestehende Politiker finanzielle Unterstützung für ihre persönlichen Ambitionen. Bisher waren dies vor allem Tschernomyrdin mit seiner Partei "Naš dom – Rossija" sowie Jelzin in der Präsidentschaftswahl von 1996. Nachdem Tschernomyrdin als Politiker keine Erfolgsaussichten mehr zu haben scheint und Jelzin im Jahre 2000 nicht mehr für die Präsidentschaft kandidieren wird, muß sich Gazprom jetzt aber umorientieren. Das Ergebnis dieses Prozesses bleibt abzuwarten. Denn Gazproms politischer Favorit muß ja nicht nur den konservativen Konsens unterstützen, er muß auch realistische Chancen auf eine Machtübernahme haben. Die Wahl Tschernomyrdins an die Spitze des Direktorenrates von Gazprom dürfte die Zahl möglicher Kandidaten weiter einschränken. Es wird deshalb bereits spekuliert, daß sich Gazprom in den Wahlkämpfen 1999/2000 weitgehend neutral verhalten könnte.¹⁰⁶

Mit ihrer Forderung nach einer verstärkten Finanzierung des Staatshaushaltes durch Gazprom sprengen die Reformkräfte den konservativen Konsens. Denn selbst wenn der Konzern wollte, könnte er sich nicht sofort aus der Subventionierung der virtuellen Wirtschaft zurückziehen. Zahlungen in den Staatshaushalt stellen deshalb, selbst wenn dies von den Reformkräften nicht unbedingt intendiert ist, eine Zusatzbelastung dar, die Gazprom nicht übernehmen will. Die Reformkräfte müssen deshalb Mittel finden, um Druck auf Gazprom auszuüben. Am erfolgsversprechendsten ist dabei natürlich ein Angriff auf die zentralen Unternehmensinteressen des Konzerns, wie ihn Nemcov und Kirienko auch vorgenommen haben. Solange Vertreter des konservativen Konsenses aber in der Exekutive ebenfalls vertreten sind und in der Legislative die Mehrheit besitzen, kann dieser Angriff nur teilweise und zeitlich begrenzt von Erfolg sein. Für Gazprom steht die Präsidentschaft Jelzins somit

¹⁰⁶ So z.B. Russia Morning Comment (United Financial Group), 27.8.1999.

eindeutig im Zeichen des konservativen Konsenses, der trotz einiger Belastungen 1992/93 und 1997/98 insgesamt für russische Verhältnisse sehr stabil war.

Heiko Pleines/Kirsten Westphal

Russia's Gazprom

Part I: Gazprom's role in Russia's politics and economy

Bericht des BIOst Nr. 33/1999

Summary

Introductory Observations

With the transformation of the Soviet gas industry into the single enterprise "Gazprom" Russia created the world's biggest gas company. The gas giant plays an exceptional role in the Russian economy. It is responsible for a quarter of all tax payments to the state budget and for a quarter of Russia's foreign currency earnings. Outside Russia, too, Gazprom is of considerable economic relevance. The company is the most important energy supplier for many FSU countries and the biggest supplier in the West European gas market.

The first part of the company profile deals with Gazprom's role in Russia's politics and economy. The political conflict surrounding the company concentrates on its monopoly position, on the government's influence on management decisions and on the amount of taxes to be paid by Gazprom. These political questions are closely related to the conflict about Gazprom's role in Russia's economy. Should the company be supported by the state and freed from tax payments because it makes gas deliveries to insolvent customers or is it the task of the state to create a market economy and leave companies alone? As a result the discussion about Gazprom is at the core of the struggle over the direction of Russia's economic policy.

Findings

1. Up to now reform forces within the Russian government have four times attacked the position of Gazprom. In 1991/92 and again in autumn 1993 Egor Gaidar tried to put an end to the gas company's monopoly. He intended to create competition at least in parts of the gas industry. The most important government agency involved was therefore the Committee for State Property.
2. In spring 1997 Boris Nemtsov renewed this effort. But he did not only try to control Gazprom from outside by setting administrative rules, but also made an effort to get influence on decision making processes within the company by questioning the agreement which had handed over in trust most of the state's stake in the company to the Gazprom management. Apart from competition policy Nemtsov concentrated on the tax issue. Because of such a broad approach many government agencies were involved in the conflict.

3. Sergei Kirienko, on the other hand, concentrated his attack in early summer 1998 solely on the tax issue. Quarrels over the trust agreement were merely used to put the Gazprom management under pressure. Competition policy, which had originally been at the core of the struggle between gas giant and state, was no longer an issue at all. Accordingly the attack on Gazprom was led by the tax police.
4. Since the three politicians had different aims in their attack on Gazprom, it is hard to compare their success. Rather the impression arises that the gas monopoly is unquestionable whereas the government's role in the company's management and the amount of taxes to be paid are subject to complex bargaining procedures. In order to maintain control over the company the management has in 1997 as well as in 1998 been forced to increase tax payments. The government on the other hand, pressured by financial problems, had to give up efforts to increase state control over Gazprom. An important reason for Gazprom's ability to defend its position is certainly its powerful lobby.
5. The most important argument of the Gazprom lobby is the role the company plays for the domestic economy. It is claimed that by making cheap gas deliveries to industry, households and social institutions Gazprom is subsidising the Russian economy and at the same time fulfilling some of the state's obligations in the social sphere. In other words the argument goes, that due to low gas prices and the non-payment crisis Gazprom is working at loss on the domestic market and that it is still selling gas to Russian customers is not the result of economic calculations but of a feeling of responsibility. This argument, however, is questionable. An analysis of the company's balance indicates that for strictly economic reasons Gazprom should remain active on the domestic market.
6. However, apart from the aim of profit maximisation there are other factors influencing the behaviour of Gazprom on the domestic gas market. The most important ones are, first, pressure from the government to make deliveries to insolvent customers and, secondly, Gazprom's desire to get state support for business activities in the CIS.